



Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP
Curso de Relações Internacionais

**A RELAÇÃO DA JUSTIÇA AMBIENTAL COLONIAL COM A
JUSTIÇA CLIMÁTICA NA AMÉRICA LATINA: UM ESTUDO
SOBRE JUSTIÇA CLIMÁTICA E TRANSIÇÃO JUSTA**

Giovanna Carvalho do Nascimento
Orientadora: Prof. Francisca Gallardo

BRASÍLIA

2025

GIOVANNA CARVALHO DO NASCIMENTO

**The Relation Between Colonial Environmental Justice and
Climate Justice: A Study on Climate Justice and Just Transition**

**A Relação entre Justiça Ambiental Colonial e Justiça Climática:
Um Estudo sobre Justiça Climática e Transição Justa**

Monografia apresentada como requisito do
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento
e Pesquisa, para conclusão do curso de Relações
Internacionais.

Orientadora: Prof. Francisca Gallardo

Banca Examinadora:

XXXXXXXX

XXXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXXXXXXX

BRASÍLIA

2025

Dedico a todos que estão comigo nessa
jornada, principalmente aquela que estive,
vovó Sesé.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha família, em especial aos meus pais, que me ensinam desde sempre que a educação é o caminho para realizar grandes coisas. A eles que me ensinaram, apoiaram e vibraram comigo a cada nova fase, que me proveram com tudo que podiam, e até mais, para que eu pudesse alcançar todos os meus objetivos.

Agradeço às minhas vozinhas, que sempre me apoiaram com carinho e gentileza, torcendo e desejando coisas boas para mim.

Agradeço à família que eu escolhi e me escolheu, meus amigos queridos. Àqueles com quem dividi momentos, histórias, perrengues e as alegrias, aqueles que cresceram comigo. Agradeço em especial ao grupo de amigos com quem compartilhei essa trajetória acadêmica, minhas meninas que são parte tão significativa dessa fase da minha vida, que fizeram desse momento leve, divertido e completo. Agradeço também ao Augusto, com quem pude dividir minhas ansiedades e medos durante essa etapa estressante, e de quem recebi acolhimento, tranquilidade e amor.

Agradeço à minha orientadora, Francisca Gallardo, Chica, que foi tão compreensiva e acolhedora, sempre engajando com muito entusiasmo nas minhas ideias e no meu trabalho. Agradeço também ao corpo docente de Relações Internacionais do IDP pelos ensinamentos.

Por fim, agradeço a todos que de alguma forma me ensinaram e me guiaram.

*“When the last tree has fallen
And the rivers are poisoned
You cannot eat money”*. Aurora (2019)

RESUMO

Este trabalho analisa a relação entre justiça climática, transição justa e a governança do Fundo Verde para o Clima (Green Climate Fund, GCF), principal mecanismo financeiro da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). A pesquisa busca compreender em que medida o GCF tem contribuído para a promoção da justiça climática e a redução das desigualdades históricas entre o Norte e o Sul globais, ou se, de modo paradoxal, suas dinâmicas institucionais reproduzem estruturas de dependência e colonialidade do poder. Para tanto, adota-se uma metodologia qualitativa, com abordagem crítica e exploratória, ancorada na teoria da colonialidade do poder de Aníbal Quijano. A análise combina a interpretação de documentos oficiais, relatórios institucionais e literatura especializada, articulando-os às percepções de atores envolvidos nas negociações climáticas. Os resultados indicam que, embora o Fundo tenha sido concebido sob os princípios de equidade e reparação, sua operacionalização revela entraves burocráticos, concentração de poder decisório e predominância de mecanismos financeiros que favorecem países com maior capacidade institucional, em detrimento dos mais vulneráveis. Conclui-se que a efetivação da justiça climática demanda não apenas reformas administrativas, mas uma transformação estrutural da governança climática global, orientada pela descentralização, participação equitativa e descolonização das relações internacionais ambientais.

Palavras-chave: Justiça climática; Transição justa; Fundo Verde para o Clima; Governança climática; Colonialidade do poder.

ABSTRACT

This paper analyzes the relationship between climate justice, just transition and the governance of the Green Climate Fund (GCF), the main financial mechanism of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). The research seeks to understand to what extent the GCF has contributed to the promotion of climate justice and the reduction of historical inequalities between the global North and South, or whether, paradoxically, its institutional dynamics reproduce structures of dependence and coloniality of power. To this end, a qualitative methodology is adopted, with a critical and exploratory approach, anchored in Aníbal Quijano's theory of coloniality of power. The analysis combines the interpretation of official documents, institutional reports and specialized literature, articulating them with the perceptions of actors involved in climate negotiations. The results indicate that, although the Fund was conceived under the principles of equity and reparation, its operationalization reveals bureaucratic obstacles, concentration of decision-making power and predominance of financial mechanisms that favor countries with greater institutional capacity, to the detriment of the most vulnerable. It is concluded that the realization of climate justice requires not only administrative reforms, but a structural transformation of global climate governance, guided by decentralization, equitable participation and decolonization of international environmental relations.

Keywords: Climate justice; Just transition; Green Climate Fund; Climate governance; Coloniality of power.

ABREVIATURAS E SIGLAS

AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas

AILAC – Independent Association of Latin America and the Caribbean

BASIC – Brasil, África do Sul, Índia e China (coalizão de países)

CIEL – Center for International Environmental Law

CLACSO – Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais

CMMAD – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

COP – Conferência das Partes

CUT – Central Única dos Trabalhadores

EESP – Escola de Economia de São Paulo

FGV – Fundação Getúlio Vargas

GCF – Green Climate Fund (Fundo Verde para o Clima)

GEE – Gases de Efeito Estufa

GEF – Global Environment Facility (Fundo Global para o Meio Ambiente)

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima)

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

KCI – Katowice Committee of Experts on the Impacts of the Implementation of Response Measures

LDC – Least Developed Countries (Países menos desenvolvidos)

MDL – Mecanismo de Desenvolvimento Limpo

NCQG – New Collective Quantified Goal (Nova Meta Coletiva Quantificada)

OCAW – Oil, Chemical and Atomic Workers Union

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OHCHR – Office of the High Commissioner for Human Rights (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos)

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMM – Organização Meteorológica Mundial

ONU – Organização das Nações Unidas

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

SBI – Subsidiary Body for Implementation (Órgão Subsidiário para Implementação)

SBSTA – Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice (Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico e Tecnológico)

SIDS – Small Island Developing States (Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento)

UNFCCC – United Nations Framework Convention on Climate Change (Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima)

USD – United States Dollar (Dólar norte-americano)

WRI – World Resources Institute

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 JUSTIÇA CLIMÁTICA E TRANSIÇÃO JUSTA: FUNDAMENTOS CONCEITUAIS	12
2.1. Fundamentos Teóricos da Justiça Climática	12
2.2. Conceito de transição justa	17
2.3. Equidade	20
2.4. Responsabilidades históricas	21
2.5. Intersecção entre Justiça Climática e Transição Justa	24
2.6. Abordagens teóricas das Relações Internacionais aplicadas	25
3 A CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇA DO CLIMA E SEUS MECANISMOS	28
3.1. A abordagem da Convenção e do Acordo de Paris sobre justiça climática e transição justa	28
3.2. Instrumentos institucionais e mecanismos de implementação	31
3.3. Medidas de resposta: Instrumentos de Equidade na Ação Climática	35
3.4. Transição justa	37
4 O FUNDO VERDE PARA O CLIMA E OS DESAFIOS DA JUSTIÇA CLIMÁTICA	39
4.1. Histórico e funcionamento do GCF	40
4.2. Principais controvérsias do mecanismo financeiro	42
4.3. Perspectiva pós-colonial	45
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
REFERÊNCIAS	51
APÊNDICE	55

1 INTRODUÇÃO

As mudanças climáticas representam o maior desafio transnacional da nossa era, exigindo uma reavaliação profunda das relações internacionais e das estruturas de governança global. Longe de ser um fenômeno meramente ambiental, a crise climática é intrinsecamente uma crise de justiça, revelando as profundas assimetrias históricas de responsabilidade e vulnerabilidade entre o Norte e o Sul globais. Nesse contexto, a justiça climática emerge não apenas como um conceito ético, mas como um imperativo político e um campo central de estudo das Relações Internacionais, ao expor as dinâmicas de poder, a cooperação e os conflitos na arena multilateral.

É dentro dessa moldura que a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e seus mecanismos financeiros adquirem relevância crucial. Concebidos para facilitar uma resposta coletiva e equitativa, esses arranjos são, no papel, a expressão da responsabilidade comum, porém diferenciada. Contudo, a experiência prática tem revelado uma distância considerável entre os ideais normativos e a sua efetiva operacionalização.

O presente trabalho parte do seguinte problema de pesquisa: Em que medida o Fundo Verde para o Clima (GCF), principal mecanismo financeiro da UNFCCC e do Acordo de Paris, tem contribuído para a promoção da justiça climática e para a redução das desigualdades históricas entre o Norte e o Sul globais, ou se, de forma paradoxal, suas dinâmicas internas e externas acabam por reproduzir as estruturas de dependência e colonialidade do poder?

Diante dessa indagação, a hipótese que guia esta investigação é que, apesar de sua formulação formalmente pautada na equidade e na reparação, o GCF, em sua operacionalização e governança, está significativamente influenciado por e acaba por reproduzir padrões de colonialidade do poder e dependência estrutural, dificultando a concretização plena da justiça climática e de uma transição justa.

Para explorar essa complexa relação, este estudo estabelece como objetivo geral analisar a operacionalização do Fundo Verde para o Clima (GCF) à luz dos princípios da justiça climática e da teoria da colonialidade do poder, avaliando seu papel na (re)produção das assimetrias entre os países do Norte e do Sul globais.

Para tanto, são definidos os seguintes objetivos específicos: (1) Analisar os fundamentos teóricos da justiça climática e sua manifestação nas estruturas institucionais da UNFCCC. (2) Examinar a estrutura, a governança e as controvérsias operacionais do GCF,

identificando os desafios inerentes à sua atuação como mecanismo de financiamento climático. (3) Investigar, por meio da perspectiva pós-colonial de Aníbal Quijano, como as práticas e os desafios do GCF podem perpetuar ou desafiar as dependências estruturais do Sul Global em relação ao Norte. (4) Avaliar a percepção do negociador brasileiro sobre a efetividade do mecanismo de financiamento na promoção de uma transição socioambientalmente justa, à luz dos princípios da Convenção e do Acordo de Paris.

A metodologia adotada para esta pesquisa é de natureza qualitativa, com uma abordagem crítica e exploratória, ancorada na perspectiva pós-colonial. A coleta de dados fundamentou-se na interpretação e análise de documentos oficiais da UNFCCC (decisões das COPs, instrumentos constitutivos), relatórios institucionais do GCF, literatura especializada sobre justiça climática e financiamento climático. Devido à natureza exploratória da pesquisa foi realizada a coleta de dados por meio de anotações durante uma reunião em que foram abordados pontos centrais para a análise deste trabalho, o financiamento climático. Optou-se por não realizar transcrições completas, uma vez que o objetivo era captar os pontos principais da interação e não uma análise detalhada da linguagem utilizada. Tal prática está alinhada com princípios de estudos qualitativos, como a observação participante e a coleta de dados via notas de campo reflexivas, que permitem descrever e interpretar as interações no contexto em que foram realizadas. A conjugação dos pressupostos teóricos com as percepções e experiências diretas dos atores envolvidos permitiu um recorte específico da realidade operacional do Fundo, cotejando as narrativas com a documentação formal para construir uma análise qualificada e embasada.

A estrutura deste trabalho está organizada em três capítulos, além da presente introdução e da conclusão. O Capítulo 2 trata sobre justiça climática e transição justa e seus fundamentos conceituais, buscando compreender não apenas os desafios ambientais, mas também as raízes sociais e éticas de como construir um mundo mais equilibrado, saudável e justo para todos. O capítulo 3 discute os marcos teóricos da justiça climática e o papel da UNFCCC, apresentando o contexto normativo e institucional que culmina na criação do GCF. O Capítulo 4 aprofunda-se no Fundo Verde para o Clima, analisando seu histórico, funcionamento, principais controvérsias e, crucial, suas implicações à luz da perspectiva pós-colonial. Finalmente, as considerações finais consolidam os achados, respondem ao problema de pesquisa e oferecem reflexões sobre o futuro da governança climática global.

2 JUSTIÇA CLIMÁTICA E TRANSIÇÃO JUSTA: FUNDAMENTOS CONCEITUAIS

O presente capítulo tem como objetivo delimitar os conceitos de justiça climática e transição justa, estabelecendo os fundamentos teóricos que sustentam essas abordagens no contexto das Relações Internacionais. Ao explorar suas origens, princípios e implicações, busca-se compreender como tais conceitos se articulam diante da crescente complexidade da crise climática global.

A relevância do tema emerge da complexa intersecção entre meio ambiente, desigualdade e política internacional. As mudanças climáticas deixaram de ser uma questão meramente ambiental e passaram ocupar o centro dos principais desafios geopolíticos do século XXI. Seus efeitos transcendem fronteiras, impactando diretamente a segurança alimentar, os fluxos migratórios, os direitos humanos e a estabilidade econômica global. Diante dessa realidade, torna-se urgente a formulação de coordenadas, equitativas e eficazes entre os Estados e demais atores internacionais.

A partir dessa perspectiva, este capítulo propõe uma análise crítica dos conceitos de justiça climática e transição justa, compreendendo-os como ferramentas teóricas e políticas para enfrentar a crise climática de forma democrática, inclusiva e solidária.

2.1. Fundamentos Teóricos da Justiça Climática

O movimento de justiça climática surge de um conceito ainda mais antigo, o de justiça ambiental. Suas origens datam dos anos 1960, nos Estados Unidos, a partir das lutas contra a contaminação química e pelo saneamento adequado¹. O debate foi sendo amadurecido ao longo dos anos e em 1987, após luta contra a instalação de um aterro industrial no condado de Warren, na Carolina do Norte, foi publicada uma pesquisa organizada por diversos grupos sociais que demonstrou que a variante racial era um componente que melhor explicava a localização de aterros sanitários nos EUA. Já em 1991, na I Cúpula Nacional de Lideranças Ambientistas de Povos de Cor, os princípios de justiça climática foram aprovados, tendo esses expandido o debate sobre as relações entre poluição, raça e pobreza.

Justiça climática deriva e aprofunda o conceito de justiça ambiental, nascido da constatação de que a crescente escassez de recursos naturais e de que a desestabilização dos ecossistemas afetam de forma desproporcional os países e comunidades vulneráveis. Mais do

¹ MILANEZ, Bruno; FONSECA, Igor Ferraz da. *Justiça climática e eventos climáticos extremos: o caso das enchentes no Brasil*. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, n. 4, jul. 2010. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, p. 93-101. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 8 de outubro de 2025.

que uma abordagem técnica, trata-se de um princípio ético e político que orienta a distribuição equitativa dos encargos e benefícios relacionados à mitigação e adaptação à mudança do clima. Ela emerge como uma resposta crítica às desigualdades históricas, sociais e ambientais intensificadas pela crise climática global.

De acordo com o Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC, 2022), os impactos das mudanças climáticas não são distribuídos de forma equitativa entre diferentes grupos sociais. Populações marginalizadas como mulheres, indígenas, pessoas em situação de pobreza, entre outros, estão desproporcionalmente expostas aos efeitos adversos de eventos climáticos extremos, como secas prolongadas, enchentes, ondas de calor e elevação do nível do mar². Essa vulnerabilidade acentuada decorre de fatores estruturais, como desigualdade socioeconômica, acesso limitado a recursos, e exclusão dos processos decisórios.

Nesse cenário, as mudanças climáticas não se configuram apenas como uma crise ambiental, mas também funcionam como um potente amplificador das injustiças sociais já existentes. É justamente na interseção entre degradação ecológica e injustiça social que se consolida o conceito de justiça climática, o qual propõe uma abordagem ética e inclusiva para enfrentar os desafios do clima. Fundamentada nos princípios de equidade, direitos humanos e responsabilidade histórica, buscando garantir que as estratégias de mitigação e adaptação sejam implementadas de forma justa, transparente e com participação ativa dos grupos mais vulneráveis e diretamente impactados.

Além da esfera social, os impactos das mudanças do clima são distribuídos de maneira desigual entre os países, recaindo mais severamente sobre regiões anteriormente colonizadas, especialmente o Sul Global³. Esses territórios, que sofreram processos intensos de espoliação de recursos naturais durante a colonização, hoje enfrentam o que Abimbola (2021) chama de um “paradoxo perverso”. Esse paradoxo evidencia uma dupla penalização aos países historicamente colonizados: além de terem sido impedidos de alcançar um desenvolvimento pleno devido às estruturas coloniais e da exploração sistemática de seus recursos, esses Estados figuram hoje entre os mais vulneráveis aos impactos da crise climática. Em outras palavras, as nações menos contribuíram para as emissões dos gases de efeito estufa (GEE) são

² NYANGAU, Dynesius. Climate justice and equity: navigating the unequal impacts of climate change towards equitable solutions. *Journal of CMSD*, v. 10, n. 4, p. 297–304, 2023.

³ ABIMBOLA, Olumide et al. *Racism and climate (in)justice: how racism and colonialism shape the climate crisis and climate action*. 2021. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/357605723>. Acesso em: 28 jun. 2025.

aquelas que enfrentam, de forma desproporcional, as consequências mais severas desse fenômeno.

Além da vulnerabilidade estrutural que condiciona o grau de exposição aos impactos climáticos, observa-se uma persistente sub-representação de povos e comunidades marginalizadas nas instâncias decisórias responsáveis pela formulação das políticas ambientais. A ausência sistemática de países e comunidades mais vulneráveis nos espaços de decisão climática evidencia um déficit democrático nas negociações multilaterais. Essa exclusão não é apenas um reflexo da desigualdade socioeconômica global, mas constitui uma expressão do desequilíbrio de poder profundamente historicamente enraizado nas estruturas da governança climática internacional.

A ausência de voz efetiva dos países e populações mais vulneráveis, especialmente do Sul Global nos fóruns multilaterais evidencia um déficit democrático nas negociações climáticas. Embora essas comunidades estejam entre as mais afetadas pelas consequências da crise climática, suas demandas, saberes e perspectivas são frequentemente ignorados ou subordinados aos interesses das potências econômicas e emissores históricos de gases de efeito estufa. Essa assimetria não apenas compromete a justiça das decisões tomadas, mas também perpetua estruturas de poder que excluem os mais afetados da construção das soluções.

Essa assimetria revela não apenas uma falha de representatividade, mas também uma lógica excludente que perpetua injustiças ambientais e sociais. A justiça climática, nesse sentido, não pode ser plenamente alcançada sem uma reconfiguração profunda dos mecanismos de participação e tomada de decisão, que reconheça e valorize a pluralidade de vozes, especialmente aquelas historicamente silenciadas.

Como pontua Greggo (2023), quando trata do Pacto Verde Europeu ou *New Green Deal* e as iniciativas do bloco para realizar as metas impostas pelo Pacto Verde, nota-se uma transição para um modelo mais sustentável de produzir, porém esse modelo não representa necessariamente justiça. Ele incentiva um “pacto colonial”⁴, pois possui enormes efeitos nos países do Sul Global ao extrair as principais matérias primas necessárias para produzir

⁴ GREGGO, Marcela. *A transição energética global e os impactos ambientais para a América Latina: análise do conceito de “Justiça Climática” através dos conflitos ambientais mapeados pelo EJAtlas*. 2023. Dissertação (Mestrado Profissional em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2023.

alternativas aos combustíveis fósseis, como o lítio. Basicamente a transição energética e de uma economia de baixo carbono europeia indica um atraso na transição latina e do Sul Global, uma vez que esses países acabam por realizar práticas não-sustentáveis para produzir as matérias-primas que sustentarão a transição do Norte Global.

Os países do Sul Global acabarão por sofrer os impactos do extrativismo verde, uma vez que essas práticas não sustentáveis reverberam em suas comunidades, além de ficarem com a imagem de grandes poluidores, já que enquanto os países em desenvolvimento realizam práticas nocivas os países desenvolvidos aplicam sua transição sem grandes empecilhos. E novamente o impacto das mudanças do clima recai sobre os países e regiões anteriormente colonizados, suportando o peso dos impactos atuais e futuros projetados⁵.

A justiça climática está intrinsecamente ligada à proteção dos direitos humanos diante dos impactos desiguais da crise climática. Como afirmam o Centro de Direito Ambiental Internacional (Center for International Environmental Law - CIEL) e o Alto Comissariado da ONU para Direitos Humanos, “os níveis atuais de aquecimento já são inconsistentes com as obrigações de respeitar, proteger e cumprir os direitos humanos”⁶. Essa abordagem reconhece que a crise do clima é mais do que uma questão ambiental, mas também uma expressão de injustiças históricas, que ampliam desigualdades sociais, econômicas e raciais. O princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, reforça que os países mais desenvolvidos, responsáveis pela maior parte das emissões históricas, devem assumir compromissos mais ambiciosos na mitigação⁷.

Nesse contexto, os caminhos para uma transição justa exigem a incorporação de dimensões de equidade, justiça intergeracional e participação ativa da sociedade, como destacam os países da Aliança Independente da América Latina e do Caribe (AILAC) ao defenderem “a distribuição equitativa dos encargos associados às ações climáticas”⁸. Tais elementos não são apenas princípios éticos, mas condições necessárias para alcançar políticas climáticas eficazes, legítimas e duradouras. Como reforçado pelo IPCC, citado no toolkit da

⁵ Abimbola, Op. cit., 5

⁶ CIEL; OHCHR. *Human Rights and Climate Change Toolkit*. Geneva: Center for International Environmental Law; United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, 2022.

⁷ UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL – UNHCHR. *Relatório de 2024*.

⁸ AILAC. *Documento de posição sobre justiça climática*. 2025.

CIEL, “a participação significativa e informada das populações mais vulneráveis contribui para maior ambição climática e maior eficácia nas ações”⁹.

A equidade na repartição de encargos climáticos exige uma abordagem que vá além da contabilização das emissões históricas de gases de efeito estufa. É fundamental considerar as capacidades diferenciadas de resposta entre os países, especialmente no que diz respeito à infraestrutura, recursos financeiros e tecnológicos disponíveis para enfrentar os desafios da crise climática. No entanto, observa-se que os compromissos assumidos por países desenvolvidos permanecem, em grande medida, restritos ao plano discursivo, sem traduzirem em apoio financeiro ou técnico efetivo. Essa lacuna transfere, de maneira injusta, o ônus das ações climáticas para os países em desenvolvimento, que já enfrentam limitações estruturais significativas e carecem dos meios necessários para uma transição justa e eficaz.

Como pontuam Roberts e Parks¹⁰, essa distribuição assimétrica dos encargos não apenas perpetua desigualdades históricas, mas também aprofunda a desconfiança entre os atores internacionais, minando as bases da cooperação multilateral. A ausência de mecanismos vinculantes, aliada à predominância de promessas voluntárias configuram um cenário de fragilidade institucional que compromete a efetividade das ações climáticas. Nesse contexto, a justiça climática corre o risco de se tornar uma retórica vazia, dissociada da prática concreta.

Para que seja possível discutir aspectos distributivos, procedimentais e reparadores, é necessário que primeiro haja o reconhecimento da diversidade de atores sociais impactados pelas mudanças climáticas¹¹. Só a partir do reconhecimento de que os mais impactados são os que, de modo geral, menos contribuíram para o processo de degradação ambiental e para as atividades associadas à mudança do clima, que é possível discutir a distribuição de encargos e benefícios da ação climática. A justiça distributiva está alinhada ao princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, reconhecido no âmbito das negociações climáticas internacionais. Essa abordagem busca promover uma distribuição de maneira mais equitativa dos encargos climáticos, de modo que as regiões mais vulneráveis não sejam

⁹ CIEL; ORCHR, Op. cit., 10

¹⁰ ROBERTS, J. Timmons; PARKS, Bradley C. *A climate of injustice: global inequality, North–South politics, and climate policy*. Cambridge: MIT Press, 2007.

¹¹ GUIMARÃES, R. P. *Mobilidade humana na adaptação à mudança do clima*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2016. (Texto para Discussão, n. 2198). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28525. Acesso em: [coloque a data de acesso].

desproporcionalmente penalizadas pelos custos da adaptação. Essas regiões são as que mais possuem dificuldades de adaptação, sobretudo pela escassez de recursos tecnológicos, institucionais e financeiros.

Já a justiça procedimental é a esfera que versa sobre os processos de participação nas soluções, especialmente aquelas voltadas à adaptação, fundamentadas em conhecimentos compartilhados. Nessa esfera, busca-se compreender como as decisões são tomadas e quais grupos ou indivíduos têm condições efetivas de participar. Para que seja justo, esses processos e procedimentos devem ser transparentes, auditáveis, participativos, incluindo diversidade de visões, necessidades, valores e expectativas¹².

Em se tratando de reparação ou restauração, considera-se os impactos negativos das mudanças climáticas nas pessoas e comunidades que já foram afetadas, sobretudo as mais vulneráveis. Reconhece que o dano já ocorreu e precisa ser reparado, mudando o foco da causa e dos causadores, para as vítimas. Está associada ao debate de perdas e danos, também tratado na Convenção do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês)¹³.

Dessa forma, a concretização de uma transição justa depende da redistribuição equitativa dos encargos da ação climática, fundamentada em critérios de justiça distributiva, responsabilidade histórica e reconhecimento das dívidas ecológicas acumuladas. Isso implica não apenas em compromissos mais ambiciosos por parte dos países historicamente emissores, mas também o estabelecimento de mecanismos de reparação e solidariedade internacional que garantam condições equitativas para todos os Estados diante da crise climática.

2.2. Conceito de transição justa

A transição justa nasce a partir de movimentos sindicais. Em 1978 ocorreu o que ficou conhecida como “a primeira greve ambiental”, pelo sindicato *Oil, Chemical and Atomic Workers Union* (OCAW). Esta greve tratava sobre saúde e segurança nas refinarias da Shell¹⁴. A preocupação, não apenas com os trabalhadores da refinaria, mas com a sociedade e o meio ambiente em atividades como a extração de combustíveis fósseis e refino dos mesmos

¹² Ibid

¹³ Ibid

¹⁴ CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT). *Transição justa: perspectivas dos trabalhadores e trabalhadoras sobre o futuro do trabalho diante das mudanças climáticas*. São Paulo: CUT, 2021. Disponível em: <https://www.cut.org.br/>. Acesso em: [coloque a data de acesso].

materiais influenciou a incorporação do termo às negociações de desenvolvimento sustentável e de questões climáticas que surgiram posteriormente.

Historicamente, observou-se uma resistência significativa em associar as questões ambientais no âmbito do trabalho, motivada pela percepção equivocada de que a preservação ambiental e climática representava um obstáculo ao crescimento econômico e a geração de empregos. Durante grande parte do século XX, predominou o discurso de que as necessidades ambientais poderiam ser adiadas ante as necessidades trabalhistas e produtivas.

Apenas com a evolução do diálogo e com o surgimento do termo “desenvolvimento sustentável”, no Relatório Brundtland (1987), ou “Nosso Futuro Comum”, que define desenvolvimento sustentável de maneira que “atenda às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras atenderem também às suas”¹⁵, que as necessidades ambientais passaram a ser entendidas como ponto-chave para o desenvolvimento a longo prazo. O relatório equilibra responsabilidade ambiental, economia e justiça social. Esse relatório formou as bases para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio-92), que por sua vez, impulsionou o conceito de transição justa para as negociações, os formuladores de política e a sociedade civil, expandindo para além da esfera sindical.

Ao longo dos anos o termo foi ganhando força dentro e fora dos movimentos sindicais. O ano de 2015 foi um ano emblemático para a integração da transição justa às negociações internacionais de desenvolvimento sustentável e climáticas. Nesse mesmo ano a Organização Internacional do Trabalho (OIT) desenvolve as “Diretrizes para uma transição justa para economias e sociedades ambientalmente sustentáveis para todos” além de uma série de recomendações não vinculantes de políticas para governos, empresas e trabalhadores¹⁶. Além disso, é o ano de formulação do Acordo de Paris, na Conferência das Partes 21 (COP 21), que trouxe em seu preâmbulo a incorporação da transição justa.

Também em 2015 é adotado, pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (AGNU), os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com objetivos de erradicação da pobreza, preservação do planeta a partir de princípios de paz e prosperidade até 2030. Os 17 ODS são integrados e relacionados, tendo como objetivo equilibrar o desenvolvimento com a sustentabilidade social, econômica e ambiental, sem deixar ninguém

¹⁵ CMMAD (1991). Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Nosso Futuro Comum (2ª Ed.). Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas (430 p.)

¹⁶ CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT), Op. cit, p. 29.

para trás¹⁷. Os princípios de transição justa estão incorporados em diversos ODS, pois os Objetivos num geral carregam a ideia de justiça social e ambiental, contudo, é possível observar que os Objetivos 7, sobre energia limpa e acessível, 8, sobre trabalho decente e crescimento econômico, e 13, sobre ação contra a mudança global do clima possuem uma presença mais acentuada do conceito.

A noção de transição justa designa um conjunto de princípios, processos e práticas que sociais orientadas a garantir que nenhuma pessoa, categoria trabalhista, território, setor, país ou região que seja marginalizado na transição de uma economia de alto carbono para uma economia de baixo carbono¹⁸. Tal transição requer a adoção de medidas equitativas e inclusivas, que enfrentem as desigualdades sociais e históricas, englobando diversas dimensões, como a distribuição equitativa dos benefícios, a participação democrática dos grupos afetados; e a reparação dos danos acumulados.

Ainda que frequentemente associada à requalificação profissional e à geração de empregos em novos setores verdes, a transição justa extrapola o âmbito econômico, incorporando também a justiça histórica e a mitigação das vulnerabilidades desiguais diante da crise climática.

Os princípios de transição justa envolvem respeito e dignidade para com os grupos vulneráveis; equidade no acesso e utilização da energia, diálogo social e consulta democrática das partes interessadas pertinentes; a criação de empregos decentes; proteção social; e direitos no trabalho. Transições justas podem incluir justiça nos processos de planejamento e tomada de decisão em energia, uso da terra e clima; diversificação econômica com base em investimentos de baixo carbono; programas realistas de treinamento/reciclagem que levam ao trabalho decente; políticas específicas de gênero que promovam resultados equitativos; a promoção da cooperação internacional e de ações multilaterais coordenadas; e a erradicação da pobreza¹⁹.

A transição rumo a uma economia de baixo carbono exige a redução do uso de combustíveis fósseis e de outras fontes poluentes de energias, mas seus efeitos transcendem o setor energético e extrativista, atingindo toda a estrutura de produção e os padrões de consumo. Tal processo afeta de forma desigual sobre o trabalho em diversos setores, demandando políticas que assegurem uma transição justa, pautada na requalificação

¹⁷ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)*. Disponível em:

<https://www.undp.org/pt/brazil/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 8 out. 2025.

¹⁸ IPCC, 2022, P. 125.

¹⁹ Ibid

profissional, na redistribuição de oportunidades da equidade para grupos historicamente excluídos, como mulheres e pessoas não-brancas.

Apesar de incorporada aos debates internacionais sobre meio ambiente, clima e desenvolvimento, a transição justa ainda enfrenta dificuldades em ser discutida de maneira consensual entre Sul e Norte Global. Tal divergência torna-se particularmente visível nas negociações no âmbito da UNFCCC, que será explorada no próximo capítulo. Essa tensão revela a centralidade do princípio de equidade, uma vez que a distribuição desigual de responsabilidade e capacidades entre as nações continua a ser um dos principais entraves à construção de uma transição verdadeiramente justa.

2.3. Equidade

O princípio da justiça e da imparcialidade constitui uma base fundamental para compreender a forma como os impactos e as respostas às mudanças do clima, incluindo custos e benefícios, são distribuídos entre e entre as sociedades. Frequentemente associado aos conceitos de igualdade, equidade e justiça, esse princípio orienta a análise da responsabilidade diferenciada e da distribuição dos impactos, bem como das políticas climáticas, levando em conta aspectos sociais, geracionais e de gênero. Além disso, ressalta a importância da participação efetiva e do controle democrático nos processos de tomada de decisão relacionados à ação climática.²⁰

A equidade configura-se como um princípio estruturante tanto da justiça climática quanto da transição justa, pois reconhece que as condições desiguais entre países e populações exigem respostas diferenciadas e contextualizadas. Em contraste com a igualdade formal, que preconiza o tratamento idêntico a todos os sujeitos, a equidade implica considerar as necessidades específicas, capacidades institucionais e os condicionantes históricos que moldam as possibilidades de ação de cada grupo social²¹. No âmbito climático, isso implica garantir acesso equitativo a recursos, oportunidades de desenvolvimento e participação efetiva nos processos decisórios, especialmente por parte dos mais vulneráveis. Como destaca o Alto Comissariado da ONU para Direitos Humanos, a concentração extrema de riqueza e poder contribui para a perpetuação de desigualdades ambientais, exigindo medidas que redistribuam de forma justa os benefícios e encargos da ação climática²².

²⁰ IPCC, op. cit., p. 124

²¹ FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 63, p. 7–20, 2002.

²² UNHCHR, 2024, p. 5.

O princípio do acesso equitativo a recursos e oportunidades constitui um eixo essencial da justiça climática. “O regime climático global reflete e reproduz desigualdades na distribuição de recursos, capacidades e vulnerabilidades”²³. Assim, o enfrentamento da crise climática requer políticas que garantam o fortalecimento das capacidades adaptativas dos países e comunidades historicamente desfavorecidos, assegurando meios efetivos para participação, financiamento e desenvolvimento tecnológico.

A esfera relacionada à distribuição justa dos benefícios e encargos decorrentes da transição ecológica está intrinsecamente ancorada no princípio da equidade. A justiça climática: “refere-se à distribuição justa e equitativa dos encargos e benefícios das ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, assegurando que as comunidades vulneráveis não sejam desproporcionalmente afetadas”²⁴. Isso implica reconhecer que o ônus da mitigação não pode recair sobre aqueles que historicamente menos contribuíram para o problema, mas que enfrentam seus efeitos mais severos.

A dimensão do reconhecimento, por sua vez, exige a valorização das diferenças e a atenção às necessidades específicas de grupos historicamente marginalizados. A busca por soluções equitativas “envolve reconhecer e corrigir injustiças históricas e contínuas, empoderando grupos marginalizados e garantindo sua participação significativa nos processos decisórios”²⁵. Como reforçam Roberts e Parks (2007), a efetividade da governança climática depende do reconhecimento das assimetrias estruturais e da inclusão das vozes periféricas, especialmente aquelas mais afetadas pelos efeitos da mudança do clima.

Assim, a equidade constitui um princípio indispensável à efetivação da justiça climática, assegurando que a transição ocorra de maneira justa e sem exclusões.

A partir dessa perspectiva, torna-se inevitável abordar o tema das responsabilidades históricas, conceito que operacionaliza a equidade no regime climático internacional ao reconhecer as assimetrias entre países quanto à origem das emissões e à capacidade de mitigação e adaptação.

2.4. Responsabilidades históricas

O efeito estufa é um fenômeno natural de manutenção da temperatura e da vida no planeta. Ele é causado pelos chamados gases de efeito estufa (GEE), sendo esses gases naturais que permitem a captura do calor do sol na atmosfera para que a temperatura do

²³ Roberts e Parks, 2007, p. 5

²⁴ Nyangau, 2023, p. 299

²⁵ Ibid., p. 300

planeta não fique abaixo dos 15°C. O efeito estufa antropogênico é a intensificação dos GEE - como dióxido de carbono, metano e óxido nitroso – pela atividade humana²⁶.

A partir da Revolução Industrial, foi possível notar um aumento dos níveis de GEE, demonstrando que a atividade humana e o novo modo de produzir alteravam o ciclo do carbono. Dessa forma, o aumento do consumo de combustíveis fósseis está diretamente relacionado ao aumento de gases de efeito estufa na atmosfera. O problema das emissões antropogênicas é que ela se acumula na atmosfera, não sendo completamente reciclada, causando o aumento da concentração desses gases²⁷.

Apesar de já ser conhecida a influência das atividades humanas nas emissões, a preocupação com as questões ambientais surge, sobretudo, pelas consequências negativas da industrialização no cotidiano da classe média dos países desenvolvidos. A poluição, barulho e tráfego foram fatores que fizeram a sociedade e a mídia expressarem o descontentamento e gerar um debate sobre o modo de vida da época²⁸. Além disso, durante as décadas 1960 e 1970, diversos relatórios sobre a degradação do meio ambiente e a crise ecológica passaram a ser divulgados, causando grande apreensão nesse grupo de pessoas. O Clube de Roma, que era composto pela elite europeia, patrocinado por empresas como FIAT e Volkswagen, possuía um aparato de cerca de 70 cientistas, acadêmicos, economistas, industriais e membros de instituições públicas dos países desenvolvidos, era responsável por divulgar esses relatórios.

Tais estudos sugeriam como solução para frear os efeitos da ação humana no clima e meio ambiente, o chamado crescimento zero²⁹. A proposta baseava-se na ideia de estagnar o desenvolvimento econômico nos moldes existentes, complementada por medidas como o controle da natalidade e a proibição da imigração. Tais propostas aproximavam-se do chamado “ecofascismo”, que gerou uma forte resistência dos países em desenvolvimento, por representar uma visão excludente e hierárquica. Essa abordagem para enfrentar com os problemas climáticos e ambientais mostra-se profundamente desigual, pois implicava limitar o direito desses países de explorar seus próprios recursos naturais sob o argumento da preservação ambiental.

Por esse motivo, as nações em desenvolvimento demonstravam pouco entusiasmo em engajar-se no debate climático e ambiental, o que era visto pelos países desenvolvidos com

²⁶ BROHE, Arnaud; EYRE, Nick; HOWARTH, Nicholas. *Carbon markets: an international business guide*. London: Earthscan, 2009. P. 1-2.

²⁷ Ibid., p. 3

²⁸ LAGO, André Aranha Corrêa do. *Conferências de desenvolvimento sustentável*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

²⁹ “no growth”

maus olhos. Devido à pressão dos países em desenvolvimento na Conferência de Estocolmo (1972), o tratamento da questão ambiental se deu no contexto da agenda social e econômica³⁰. O argumento dos países em desenvolvimento era que soluções de crescimento zero impediam o processo de industrialização e desenvolvimento, deixando-os em posição de desvantagem no cenário internacional.

As reivindicações dos países em desenvolvimento formaram as bases para o que as negociações climáticas se tornariam, culminando no princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas durante a Rio-92. Esse princípio guiou as bases do Protocolo de Kyoto.

O Protocolo de Kyoto dividia os países em dois grupos: os países que faziam parte do Anexo I e os países que não faziam parte do Anexo I. Os países do Anexo I eram os países desenvolvidos, que possuíam obrigações de mitigação. Já os países que não faziam parte do Anexo I eram os países em desenvolvimento, que não possuíam obrigações de mitigação, apenas caso escolhessem voluntariamente. O problema dessa dinâmica para a ação climática é que economias emergentes como China, Índia e Brasil passaram a emitir tanto quanto os países desenvolvidos, o que estava causando um efeito nulo na contagem de emissões³¹.

Para solucionar esse impasse, o Acordo de Paris se utilizou das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs, na sigla em inglês). Esse mecanismo permite que cada país determine as próprias metas de mitigação e adaptação, sendo elas revisadas a cada cinco anos, devendo aumentar o grau de ambição a cada atualização. Esse mecanismo se demonstra eficaz, pois todos os países devem possuir NDCs, cada vez mais ambiciosas, fazendo com que os países em desenvolvimento também produzam metas³².

O Acordo de Paris utiliza o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas em suas bases, incentivando sempre o apoio a países em desenvolvimento por meio de financiamento, tecnologia e capacitação, contudo, essas ferramentas não são plenamente utilizadas e aproveitadas pelo impasse entre Norte e Sul Global, cujas prioridades são diferentes. Essa dificuldade em negociar será discutida no próximo capítulo.

É nesse contexto que se torna essencial explorar a intersecção entre justiça climática e transição justa. Ambas as abordagens compartilham o compromisso com a equidade, a inclusão e a correção das desigualdades históricas, propondo caminhos para que a transição rumo a uma economia de baixo carbono não reproduza os mesmos padrões de exclusão.

³⁰ LAGO, Op. cit, p. 14.

³¹ BROHE, Arnaud; EYRE, Nick; HOWARTH, Nicholas, op. cit. p, 66

³² UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). *The Paris Agreement*. 2015. Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement>. Acesso em: 8 out. 2025.

2.5. Intersecção entre Justiça Climática e Transição Justa

A relação entre justiça climática e transição justa representa um ponto de convergência estratégico entre os princípios éticos e os mecanismos políticos necessários para enfrentar a crise climática de forma equitativa. Ambos os conceitos partem da compreensão de que as mudanças do clima estão profundamente entrelaçadas às estruturas de desigualdade econômica, social e ambiental que caracterizam o sistema internacional. Enquanto a justiça climática fornece um marco normativo, baseado em direitos humanos, equidade e responsabilidades históricas, a transição justa atua como um instrumento operacional, orientando políticas públicas e negociações multilaterais voltadas à implementação de mudanças socioeconômicas sustentáveis e inclusivas.

A justiça climática busca assegurar que os encargos e benefícios das ações de mitigação e adaptação sejam distribuídos de forma justa, considerando vulnerabilidades históricas e desigualdades estruturais. Já a transição justa, conforme defendida pela Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2015), traduz esses princípios em políticas concretas garantindo que “ninguém seja deixado para trás” na transição para uma economia de baixo carbono.

Dessa forma, os dois conceitos se articulam de maneira complementar: a justiça climática define o princípio normativo que fundamenta a ação, enquanto a transição justa define os meios pelos quais essa transformação ocorra de forma equitativa. Ambos convergem com os pilares do desenvolvimento sustentável, estabelecidos no Relatório Brundtland (1987), e reafirmados pela Agenda 2030 e pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente os de números 7, 8 e 13. Assim, a articulação entre esses conceitos consolida a visão de que a ação climática deve simultaneamente promover prosperidade econômica, justiça social e equilíbrio ambiental.

Apesar de suas convergências entre justiça climática e da transição justa, sua implementação simultânea enfrenta obstáculos significativos. Um dos principais desafios reside na tensão entre metas ambientais e interesses econômicos, sobretudo em contextos em que a redução de emissões colide com modelos produtivos baseados em combustíveis fósseis e exportação de commodities. Nesses cenários, políticas de mitigação são percebidas como ameaças à competitividade industrial e à geração de emprego, exigindo instrumentos de transição capazes de conciliar descarbonização com desenvolvimento socioeconômico inclusivo.

Outro entrave fundamental está relacionado às desigualdades globais e às responsabilidades diferenciadas entre países. Como demonstram Roberts e Parks (2007), as estruturas de poder que definem o regime climático internacional ainda refletem relações coloniais de dependência, em que os países do Sul Global arcam com o ônus da adaptação e da perda de biodiversidade, enquanto o Norte Global se beneficia dos fluxos de capital e tecnologia. Essa disparidade reforça a necessidade de mecanismos de financiamento climático, transferência tecnológica e cooperação internacional que viabilizem uma transição efetivamente justa. Sem esses instrumentos, a justiça climática corre o risco de se limitar ao discurso, desvinculada das práticas concretas de redistribuição e reparação.

No campo das Relações Internacionais, a interseção entre justiça climática e transição justa adquire relevância estratégica ao articular as dimensões normativa, distributiva e procedimental da governança global. Os regimes ambientais internacionais, como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e o Acordo de Paris (2015), representam arenas decisivas para a incorporação desses princípios nas políticas públicas e nos compromissos nacionais. O preâmbulo do Acordo de Paris, ao reconhecer a transição justa como parte essencial da ação climática, traduz a crescente compreensão de que a proteção ambiental e a justiça social devem caminhar de forma integrada.

Além disso, a diplomacia climática tem se consolidado como um espaço estratégico de projeção de soft power, especialmente para as nações que buscam liderar a agenda ambiental global por meio da defesa de princípios éticos e de solidariedade internacional. Iniciativas como as do grupo AILAC e do Brasil em fóruns multilaterais reforçam o papel das narrativas de justiça e equidade como elementos de legitimidade política e moral no sistema internacional. Assim, a interseção entre justiça climática e transição justa não apenas redefine os parâmetros da política ambiental, mas também reconfigura a própria lógica da cooperação internacional, deslocando o foco da eficiência econômica para a justiça global e a responsabilidade compartilhada.

É a partir dessa perspectiva que se inicia a próxima seção, dedicada à aplicação das teorias das Relações Internacionais à compreensão dos entraves e disputas que moldam a política climática atual.

2.6. Abordagens teóricas das Relações Internacionais aplicadas

A partir dos fundamentos de justiça climática e transição justa previamente apresentados, torna-se possível interpretar a dinâmica climática internacional sob diferentes perspectivas teóricas das Relações Internacionais. Cada abordagem contribui de forma

específica para compreender as possibilidades e os limites da cooperação global diante das desigualdades estruturais e das responsabilidades históricas que permeiam a crise climática.

Sob a ótica liberal, a cooperação internacional é vista como uma resposta racional às interdependências globais. Robert Keohane (1984), em *After Hegemony*, argumenta que, mesmo em um sistema internacional anárquico, os Estados são capazes de cooperar de forma estável por meio de instituições multilaterais. Como observa o autor, “as instituições podem facilitar a cooperação ao reduzir custos de transação, fornece informação e criar expectativas de reciprocidade entre os Estados”³³. Ainda que a anarquia internacional não seja superada, “a cooperação é possível por meio de regimes que estabilizam expectativas e coordenam comportamentos”³⁴. Nessa perspectiva, o regime climático internacional funciona como um espaço de previsibilidade e confiança, essencial para a implementação de políticas de mitigação e adaptação pautadas de justiça. As instituições, portanto, “não eliminam o conflito, mas alteram o ambiente no qual os Estados tomam decisões, permitindo resultados mutuamente benéficos que seriam inalcançáveis de outro modo”³⁵.

Em contraste, a abordagem crítica destaca a permanência de estruturas históricas de exploração e dependência na ordem internacional. Immanuel Wallerstein (1974), ao desenvolver a teoria do sistema-mundo, evidencia como a divisão internacional do trabalho e as hierarquias econômicas estabelecidas desde o período colonial continuam moldando as relações entre o Norte e o Sul Global. Segundo o autor, “o sistema-mundo moderno caracteriza-se por uma divisão do trabalho entre centro, periferia e semiperiferia, que cria uma relação estrutural de exploração e dependência”³⁶. A periferia, observa ele, “fornece matérias-primas e mão de obra barata ao centro, que, por sua vez, controla os meios de produção, as finanças e a inovação tecnológica”³⁷. Essa lógica persiste no contexto climático contemporâneo, no qual as transições energéticas e tecnológicas do Norte Global são sustentadas pela extração intensiva de recursos e pela externalização de impactos sobre o Sul Global. Como afirma Wallerstein, “o desenvolvimento do centro é condicionado pelo subdesenvolvimento da periferia; ambos são partes do mesmo processo histórico”³⁸. Essa leitura oferece base teórica para compreender o que autores recentes chamam de colonialismo climático, no qual a transição energética global reproduz o extrativismo e a desigualdade estrutural em nome da sustentabilidade.

³³ KEOHANE, 1984, p. 85

³⁴ Ibid., p. 67

³⁵ Ibid, p. 244

³⁶ WALLERSTEIN, 1974, p. 15

³⁷ Ibid., p. 23

³⁸ Ibid., p. 91

Por fim, a teoria da governança global amplia o escopo analítico para além do Estado, enfatizando o papel de uma multiplicidade de atores na formulação e implementação de políticas internacionais. James Rosenau e Ernst-Otto Czempiel (1992) propõem a noção de governança sem governo³⁹ para descrever a existência de mecanismos de coordenação e regulação que não dependem exclusivamente da autoridade estatal. Como definem os autores, “a governança é um sistema de regras que funciona mesmo na ausência de uma autoridade centralizada, baseando-se na coordenação por meio de normas, redes e expectativas compartilhadas”⁴⁰. O campo das mudanças climáticas reflete, de certa maneira, nesse tipo de dinâmica. Essa concepção permite compreender a importância da atuação de organizações internacionais, empresas transnacionais, sindicatos, movimentos sociais e comunidades locais na construção de uma governança climática policêntrica. Essa abordagem também reforça a dimensão procedimental da justiça climática, ao reconhecer que a legitimidade das decisões globais depende da participação efetiva e informada dos grupos historicamente marginalizados.

Assim, as três abordagens teóricas convergem ao revelar diferentes dimensões da justiça climática. A perspectiva liberal enfatiza a necessidade de instituições que promovam cooperação e confiança; a crítica denuncia a reprodução das desigualdades estruturais e o colonialismo climático; e a governança global evidencia a pluralidade de atores e mecanismos que sustentam a ação coletiva transnacional. A articulação dessas perspectivas permite compreender que alcançar uma transição justa requer não apenas instrumentos institucionais, mas também transformações profundas nas relações de poder e na arquitetura da governança internacional.

³⁹ *governance without government*

⁴⁰ ROSENAU; CZEMPIEL, 1992, p. 4

3 A CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇA DO CLIMA E SEUS MECANISMOS

Este capítulo tem por objetivo aprofundar a análise sobre a estrutura e o funcionamento da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e do Acordo de Paris, destacando os mecanismos institucionais e de negociação que orientam a governança climática internacional.

Serão examinados dispositivos centrais de ambos os instrumentos, especialmente aqueles que tratam de financiamento climático, transição justa e medidas de resposta, de modo a complementar e consolidar os conceitos apresentados no capítulo anterior.

A compreensão desses aspectos técnicos e normativos, em especial no que se refere à operacionalização dos fluxos financeiros e às responsabilidades diferenciadas entre os países, servirá de fundamento para o estudo de caso desenvolvido no capítulo seguinte, que aborda o Fundo Verde para o Clima (Green Climate Fund, GCF).

Desse modo, busca-se estabelecer a conexão entre os princípios de justiça climática e a implementação prática de uma transição justa no âmbito das negociações climáticas internacionais, evidenciando como as normas e mecanismos da Convenção e do Acordo de Paris materializam, ou limitam, esses ideais.

3.1. A abordagem da Convenção e do Acordo de Paris sobre justiça climática e transição justa

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e o Acordo de Paris representam os principais marcos da governança climática internacional. Ambos os instrumentos incorporam o princípio da equidade e das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, que se tornou a base da justiça climática no plano jurídico internacional. O Acordo de Paris, ao atualizar e ampliar o regime da Convenção, introduz de forma expressa o conceito de transição justa, vinculando-o à criação de empregos decentes e ao desenvolvimento sustentável. Assim, a intersecção entre justiça climática e transição justa revela-se como o eixo normativo que orienta a implementação das metas globais de mitigação e adaptação.

O debate internacional sobre meio ambiente e desenvolvimento consolidou-se ao longo das últimas cinco décadas, a partir de um processo progressivo de institucionalização da governança ambiental global. Essa trajetória revela como a preocupação com a sustentabilidade e com a equidade entre países e gerações se transformou em compromissos

jurídicos, culminando na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e, posteriormente, no Acordo de Paris.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo em 1972, representou o primeiro esforço global para integrar a proteção ambiental à agenda das relações internacionais. Como observa André Aranha Corrêa do Lago, o encontro marcou a entrada definitiva do tema ambiental na agenda multilateral, ao reconhecer a necessidade de cooperação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento para enfrentar os efeitos da degradação ambiental⁴¹.

Entre os principais legados da Conferência estão a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e o fortalecimento da participação da sociedade civil e das organizações não governamentais no debate ambiental global. Estocolmo também revelou as tensões estruturais Norte-Sul, ao evidenciar que os países em desenvolvimento reivindicavam o direito ao crescimento econômico e a transferência de recursos e tecnologias como condições para participar da proteção ambiental⁴².

Nas décadas seguintes, o avanço da ciência climática foi determinante para a transformação do debate ambiental em questão de segurança e política internacional. Em 1988, foi criado o Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC, na sigla em inglês), por iniciativa da Organização Meteorológica Mundial (OMM) e do PNUMA. O IPCC passou a produzir relatórios científicos periódicos que fundamentaram a formulação de políticas globais e consolidaram o consenso sobre a origem antrópica das mudanças climáticas⁴³.

O Primeiro Relatório de Avaliação do IPCC, publicado em 1990, concluiu que o aumento das emissões de gases de efeito estufa representava uma ameaça concreta, levando a Assembleia Geral das Nações Unidas a iniciar, naquele mesmo ano, as negociações que culminariam na Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima⁴⁴.

Adotada em 9 de maio de 1992 e aberta para assinatura durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), a UNFCCC estabeleceu a base normativa da governança climática internacional. Seu objetivo principal, previsto no artigo 2º, é estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera “em um nível que impeça interferências antrópicas perigosas no sistema climático”.

⁴¹ LAGO, Op. cit, 64.

⁴² LAGO, Op. cit, 65-68.

⁴³ BROHE, Arnaud; EYRE, Nick; HOWARTH, Nicholas, Op. cit, 60

⁴⁴ BROHE, Arnaud; EYRE, Nick; HOWARTH, Nicholas, Op. cit, 61.

A Convenção incorporou princípios fundamentais que moldariam todos os acordos climáticos posteriores. No artigo 3.1, onde trata dos princípios, reconhece que os países industrializados têm responsabilidade histórica maior pelas emissões acumuladas, estabelecendo o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades. No art. 3.4 garante aos países em desenvolvimento o direito de crescer de formas compatível com a proteção ambiental, de acordo com o desenvolvimento sustentável. Já nos compromissos, nos artigos 4.3 e 4.5, atesta a cooperação internacional e a transferência de tecnologia como instrumentos de equidade e solidariedade climática⁴⁵.

Desse modo, a UNFCCC se tornou o primeiro tratado internacional a combinar metas ambientais com justiça distributiva, que permanece central nas negociações.

Contudo, a insuficiência dos compromissos voluntários da UNFCCC levou à adoção do Protocolo de Kyoto, durante a Terceira Conferência das Partes (COP 3), em dezembro de 1997, no Japão. O Protocolo foi o primeiro instrumento jurídico vinculante a estabelecer metas quantitativas de redução de emissões para os países desenvolvidos, baseando-se nos níveis de 1990 como referência⁴⁶.

O Protocolo inaugurou mecanismos importantes como o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL, art. 12), que possibilita que os países desenvolvidos cumprissem parte de suas metas financiando projetos de redução de emissões em países em desenvolvimento, além do comércio de emissões (art. 17), que permite a troca de cotas entre países do Anexo B⁴⁷. Além disso, propõe a implementação conjunta (art. 6), que é voltada à cooperação entre países com metas obrigatórias⁴⁸.

Embora o Protocolo de Kyoto tenha representado um marco de operacionalização do regime climático, sua abordagem restrita às nações industrializadas e a resistência dos Estados Unidos à ratificação limitaram sua efetividade. Ainda assim, ele estabeleceu as bases para o mercado global de carbono e para os mecanismos de flexibilidade que seriam retomados e aprimorados no Acordo de Paris.

Após anos de impasses nas COPs subsequentes, foi adotado em 2015, durante a COP 21, o Acordo de Paris, considerado o instrumento mais abrangente e inclusivo da governança climática global. O Acordo substituiu a lógica rígida de Kyoto por um modelo flexível e universal, baseado nas NDCs.

⁴⁵ BROHE, Arnaud; EYRE, Nick; HOWARTH, Nicholas, Op. cit, 62-63.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ 37 países industrializados, com economias em transição e a UE.

⁴⁸ BROHE, Arnaud; EYRE, Nick; HOWARTH, Nicholas, Op. cit, 64.

O Artigo 2º define como objetivo central limitar o aumento da temperatura média global “a bem abaixo de 2 °C em relação aos níveis pré-industriais”, buscando esforços para restringi-lo a 1,5 °C⁴⁹.

O preâmbulo reforça princípios fundamentais da justiça climática, ao reconhecer a necessidade de uma transição justa de trabalho e de empregos decentes, a promoção dos direitos humanos, da igualdade de gênero e da equidade intergeracional, e a importância de respeitar as circunstâncias nacionais e capacidades diferenciadas. O Acordo de Paris foi o primeiro a trazer expressamente o termo transição justa em seu documento.

Além disso, o Artigo 9º reafirma o compromisso financeiro dos países desenvolvidos em apoiar os países em desenvolvimento, e o Artigo 6º introduz mecanismos cooperativos de mercado, consolidando um novo arcabouço para o financiamento climático global.

Dessa forma, o Acordo de Paris representa a convergência entre justiça climática e transição justa, ao reconhecer que a ação climática deve ser socialmente inclusiva, economicamente viável e ambientalmente sustentável.

A trajetória pós-Paris tem sido marcada pela busca de implementação efetiva dos compromissos assumidos. Na COP26, realizada em Glasgow (2021), os países aprovaram o Livro de Regras do Acordo de Paris, regulamentando, entre outros pontos, o Artigo 6 sobre os mercados de carbono. Houve também a reafirmação da meta de neutralidade climática até 2050 e o reforço do compromisso de financiamento de US\$ 100 bilhões anuais para países em desenvolvimento⁵⁰.

Apesar desses avanços, persistem desafios estruturais, como a insuficiência dos fluxos financeiros, a desigualdade no acesso a tecnologias e a lentidão na implementação de políticas de transição justa, que demonstram a distância entre os princípios da justiça climática e sua concretização prática.

3.2. Instrumentos institucionais e mecanismos de implementação

A Convenção conta com cinco pilares estruturantes para o regime de mudança do clima. São eles a mitigação, adaptação, financiamento, tecnologia e capacitação.

⁴⁹ UNITED NATIONS. *Paris Agreement*. Paris: UNFCCC, 2015. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

⁵⁰ UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). *COP26 Outcomes: Finance for Climate Adaptation*. Glasgow: UNFCCC, 2021. Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-glasgow-climate-pact/cop26-outcomes-finance-for-climate-adaptation>. Acesso em: 20 out. 2025.

A mitigação é aquela que busca reduzir a quantidade de emissões liberadas na atmosfera e está diretamente ligada à meta de 1,5°C. São medidas de mitigação o uso de energias sustentáveis, combate ao desmatamento, aplicação de novas tecnologias, mudanças de práticas e comportamentos. Também incluem a expansão de sumidouros para remover maiores quantidades de CO₂ da atmosfera⁵¹.

Já a adaptação busca tratar dos efeitos das mudanças do clima que já ocorrem, como eventos climáticos extremos e de evolução lenta. Nesse caso, trata-se de uma solução para problemas acarretados pelas mudanças do clima. Isso significa que é necessário ajustes nos sistemas ecológicos, sociais e econômicos em resposta a esses efeitos. Para a adaptação climática não há medidas específicas que podem ser tomadas, pois se trata de qualquer medida que torne as cidades, estados e países mais resilientes às mudanças, levando em conta grupos vulneráveis, questão de gênero, transparência, comunidades e ecossistemas⁵².

Enquanto mitigação e adaptação são os objetivos da Convenção, financiamento, tecnologia e capacitação são as ferramentas para alcançar esses objetivos.

Financiamento climático constitui um dos pilares centrais do regime internacional de enfrentamento da mudança do clima. Desde 1992, reconhece-se que os países desenvolvidos devem prover recursos financeiros novos e adicionais para apoiar as nações em desenvolvimento na implementação de suas obrigações. O Acordo de Paris aprofunda essa lógica, estabelecendo a necessidade de equilibrar o apoio entre mitigação e adaptação e de mobilizar fluxos financeiros consistentes com um desenvolvimento de baixo carbono. Nesse contexto, o financiamento se apresenta como um instrumento concreto de justiça climática, viabilizando uma transição justa e equitativa entre países com diferentes capacidades econômicas e tecnológicas⁵³.

No contexto atual, as ações de mitigação dependem fortemente de fluxos financeiros estáveis e previsíveis. O relatório destaca que a mitigação tende a atrair maior investimento privado, pois gera retorno financeiro mais imediato e mensurável, diferentemente da adaptação, cujos benefícios são sociais e de longo prazo, o que a torna menos atraente para o

⁵¹ BRASIL. *Pilares do regime internacional de mudança do clima*. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/pilares-do-regime-internacional-de-mudanca-do-clima>. Acesso em: 20 out. 2025.

⁵² Ibid.

⁵³ UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). *Introduction to Climate Finance*. Disponível em: <https://unfccc.int/topics/introduction-to-climate-finance>. Acesso em: 20 out. 2025.

setor privado⁵⁴. Essa assimetria financeira reforça a necessidade de mecanismos públicos de compensação e incentivos específicos para projetos de resiliência climática.

As ações de adaptação, por sua vez, demandam custos iniciais elevados e envolvem riscos específicos, sobretudo em regiões vulneráveis e de baixa atratividade econômica. Por isso, o financiamento climático funciona como alicerce operacional da justiça climática, assegurando que países e comunidades com menor responsabilidade histórica nas emissões possam aumentar sua resiliência sem comprometer o desenvolvimento econômico.

Além de apoiar a adaptação, o financiamento climático é igualmente indispensável à transição justa, na medida em que possibilita políticas de requalificação profissional, proteção social e diversificação econômica em setores dependentes de combustíveis fósseis. Sem recursos financeiros adequados, a transição tende a reproduzir desigualdades, penalizando trabalhadores e comunidades já vulneráveis.

O mecanismo de financiamento é abordado no art. 11 da Convenção e ele atende tanto ao Protocolo de Kyoto quanto ao Acordo de Paris, podendo ser confiada a uma ou mais entidades internacionais existentes. Nesse contexto, o Fundo para o Meio Ambiente Global (Global Environment Facility, GEF) tem servido como entidade operacional do mecanismo financeiro desde a sua entrada em vigor, em 1994. Já na 16ª Conferência das Partes (COP 16), em 2010, as Partes estabeleceram novo fundo operacional do mecanismo de financiamento, o Fundo Verde para o Clima. Esses são os principais fundos da Convenção, que posteriormente foi incorporado pelo Acordo de Paris. Suas políticas, prioridades programáticas e critérios de elegibilidade para financiamento são discutidos durante as COPs⁵⁵.

No âmbito da Convenção, os Artigos 4.3 e 4.4 apresentam um princípio crucial para o mecanismo de financiamento. Segundo o texto, os países desenvolvidos devem fornecer “recursos financeiros novos e adicionais” para cobrir “custo integral acordado” das atividades que os países em desenvolvimento realizarem para cumprir o Artigo 12⁵⁶ e o “custo incremental integral” das ações climáticas previstas no Artigo 4.1, incluindo transferência de tecnologia⁵⁷. A expressão “novos e adicionais” tem relevância normativa específica, pois significa que esses recursos não podem ser mera realocação de ajuda ao desenvolvimento já

⁵⁴ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2023, p. 8-9.

⁵⁵ Ibid

⁵⁶ Trata-se de relatórios nacionais

⁵⁷ UNITED NATIONS. *United Nations Framework Convention on Climate Change*. New York: United Nations, 1992. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>. Acesso em: 20 out. 2025.

existente, devendo representar financiamento suplementar destinado exclusivamente à ação climática⁵⁸.

Esse artigo também exige que esses recursos apresentem adequação e previsibilidade no fluxo de fundos, devendo ser canalizados por entidades do mecanismo financeiro. Dessa forma, a efetividade das ações climáticas nos países em desenvolvimento está diretamente condicionada ao cumprimento, pelos países desenvolvidos, de seus compromissos financeiros⁵⁹.

Sendo assim, o princípio de novos e adicionais recursos funciona como um instrumento jurídico de justiça climática, pois busca corrigir assimetrias econômicas e assegurar que medidas de mitigação e adaptação não recaiam desproporcionalmente sobre os países com menor capacidade financeira.

Com o Acordo de Paris esses princípios foram assimilados, além de definir que o financiamento climático deve ser mobilizado a partir de ampla variedade de fontes, instrumentos e canais, sendo assim realizados por meios públicos e privados, de acordo com o Artigo 9.3. Além disso, o Acordo também assimilou o fundo de US\$100 bilhões até 2020, acordado em Copenhague, na COP 15⁶⁰.

Apesar de reafirmar a meta de US\$100 bilhões, esse valor não foi atingido, pois há diversas falhas estruturais para o financiamento climático. Começando pelo fato de grande parte dos recursos ser concedido em forma de crédito, por meio de empréstimos, o que aumenta o endividamento dos países em desenvolvimento e reduz suas capacidades de investimento futuro⁶¹.

A falta de transparência e responsabilidade é outro problema que permeia o financiamento, pois há diversas inconsistências metodológicas na mensuração dos fluxos e ausência de critérios claros sobre o que efetivamente conta como financiamento climático⁶². Essa falha vai contra o Artigo 9.7, que determina que os países desenvolvidos devem fornecer informações transparentes e coerentes sobre o apoio aos países em desenvolvimento, a cada dois anos.

⁵⁸ THIRD WORLD NETWORK. *Defining Climate Finance: Submission to the UNFCCC*. 2021. p. 1-2. Disponível em: <https://www.twn.my/title2/climate/fullpapers/DefiningClimateFinance.pdf>. Acesso em: 20 out. 2025.

⁵⁹ Ibid

⁶⁰ UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). *COP 15 – Copenhagen Accord*. Copenhagen: UNFCCC, 2009. Disponível em: <https://unfccc.int/process/conferences/pastconferences/copenhagen-climate-change-conference-december-2009>. Acesso em: 28 out. 2025.

⁶¹ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2023, p. 14.

⁶² FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2023, p. 14-15.

A burocracia e o acesso restrito são outro problema do acesso aos recursos, pois os processos para a aprovação de projetos são altamente técnicos e complexos, dificultando o acesso de países com menor capacidade institucional e técnica⁶³. O GCF é um dos fundos que permeia essas dificuldades burocráticas e de acesso, que serão analisadas no próximo capítulo. Há uma falta de alinhamento estrutural, pois o sistema financeiro global ainda não está ajustado às metas do Acordo, necessitando de instrumentos que direcionem fluxos de capital de maneira consistente com a transição de baixo carbono, justa⁶⁴.

Por fim, há baixa atratividade privada de investimentos, pois os investidores percebem os países em desenvolvimento como mercados de alto risco, o que limita o envolvimento do setor financeiro privado⁶⁵.

Essas limitações evidenciam uma necessidade latente de reforma do modelo de financiamento climático, ampliando a transparência, a previsibilidade e a participação dos países em desenvolvimento na definição dos fluxos financeiros. Como conclui o relatório da FGV “a efetividade da ação climática global depende de um sistema financeiro que seja não apenas eficiente, mas também justo e coerente com os princípios da UNFCCC”⁶⁶.

3.3. Medidas de resposta: Instrumentos de Equidade na Ação Climática

As medidas de resposta constituem um instrumento essencial para garantir que a ação climática global ocorra de forma justa e equilibrada, traduzindo em termos operacionais o princípio da equidade. Previstas na Convenção e reafirmadas no Acordo de Paris, essas medidas reconhecem que políticas de mitigação e adaptação podem gerar efeitos econômicos e sociais adversos, especialmente em países dependentes da exportação de combustíveis fósseis ou em desenvolvimento. Assim, elas buscam evitar que a transição para economias de baixo carbono amplie desigualdades históricas entre Norte e Sul globais, promovendo uma transição justa e inclusiva.

As medidas de resposta visam minimizar os impactos negativos e potencializar os impactos positivos da implementação das políticas de mitigação por meio de instrumentos concretos, como compensações econômicas, diversificação produtiva, reconversão de setores dependentes de combustíveis fósseis e financiamento de alternativas sustentáveis de emprego e renda. Essa abordagem operacionaliza a equidade ao levar em consideração as necessidades

⁶³ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2023, p. 17-18.

⁶⁴ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2023, p. 20.

⁶⁵ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2023, p. 18-19.

⁶⁶ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2023, p. 20.

e preocupações específicas dos países mais vulneráveis, conforme previsto nos Artigos 4.8 e 4.10 da Convenção, e reafirmado no Artigo 4.15 do Acordo de Paris⁶⁷.

O Acordo de Paris reforça ainda a importância da cooperação e assistência internacional, incluindo suporte técnico e financeiro para que os países afetados possam implementar medidas de resposta eficazes. Essa assistência contribui para fortalecer capacidades institucionais, facilitar a transferência de tecnologias de mitigação e adaptação, e promover a troca de experiências e boas práticas, garantindo que a transição climática não sobrecarregue os países mais vulneráveis⁶⁸.

No Artigo 4.8 a Convenção aponta como países vulneráveis que necessitam de tratamento especial:

(a) Os pequenos países insulares; (b) países com áreas costeiras de baixa altitude; (c) países com áreas áridas e semiáridas, áreas florestais e áreas suscetíveis à degradação florestal; (d) países com áreas propensas a desastres naturais; (e) países com áreas suscetíveis à seca e desertificação; (f) países com áreas de alta poluição atmosférica urbana; (g) países com áreas e ecossistemas frágeis, incluindo ecossistemas montanhosos; (h) países cujas economias dependem fortemente da renda gerada pela produção, processamento e exportação, e/ou pelo consumo de combustíveis fósseis e produtos associados intensivos em energia; (i) e países sem litoral e países de trânsito⁶⁹.

Além de estar prevista tanto na Convenção quanto no Acordo de Paris, as medidas de resposta possuem o Comitê de Especialistas de Katowice sobre os Impactos da Implementação das Medidas de Resposta (KCI), que é constituído por um programa de trabalho que abrange as áreas de diversificação e transformação econômica; transição justa da força de trabalho e a criação de trabalho decente e empregos de qualidade; analisar e avaliar os impactos da implementação das medidas de resposta; facilitar e capacitar a identificação, o desenvolvimento, a personalização e o uso de ferramentas e metodologias para avaliar os impactos da implementação de medidas de resposta⁷⁰.

A governança e o monitoramento das medidas de resposta no Acordo de Paris são conduzidos pelos Órgão Subsidiário de Aconselhamento Científico e Tecnológico (SBSTA, na sigla em inglês) e Órgão Subsidiário para Implementação (SBI, na sigla em inglês), que recomendam à Conferência das Partes as modalidades, o programa de trabalho e as funções do fórum sobre impactos das medidas de resposta. Esse fórum visa fortalecer a cooperação entre as Partes, promover a troca de informações, experiências e boas práticas, e aumentar a

⁶⁷ UNFCCC. *Response measures*. Disponível em:

<https://unfccc.int/topics/response-measures#:~:text=Introduction,the%20implementation%20of%20response%20measures>. Acesso em: 20 out. 2025.

⁶⁸ Ibid

⁶⁹ UN, 1992, p. 15.

⁷⁰ UNFCCC. Katowice Committee of Experts on the Impacts of the Implementation of Response Measures (KCI). Disponível em: <<https://unfccc.int/constituted-bodies/KCI>>. Acesso em: 21 out. 2025.

resiliência frente aos impactos das ações de mitigação, garantindo supervisão contínua e aprendizado colaborativo⁷¹.

Dessa forma, as medidas de resposta se configuram como um mecanismo central de transição justa, integrando ação climática, justiça social, desenvolvimento sustentável e cooperação internacional, garantindo que a mitigação não apenas reduza emissões, mas também distribua de maneira equitativa os custos e benefícios da transformação econômica global.

3.4. Transição justa

O conceito de transição justa ganhou reconhecimento no âmbito internacional a partir do Acordo de Paris, que o associa diretamente à criação de empregos decentes e à promoção do desenvolvimento sustentável. Embora não mencionado expressamente na Convenção de 1992, seus fundamentos já estavam presentes nos princípios da equidade e das responsabilidades comuns, porém diferenciadas⁷². A transição justa emerge, portanto, como a tradução prática da justiça climática, buscando assegurar que a transformação dos sistemas produtivos e energéticos ocorra de maneira inclusiva e socialmente equilibrada.

A transição justa, como já abordado no capítulo anterior, originou-se nos movimentos sindicais, a partir de greves ambientais que integravam preocupações trabalhistas e socioambientais. Ao longo do tempo, o conceito foi incorporado ao regime climático internacional, especialmente com o Relatório Brundtland (1987), as Diretrizes da OIT e o Acordo de Paris (2015), consolidando-se como princípio orientador que busca assegurar equidade social, proteção dos trabalhadores, inclusão de grupos vulneráveis e distribuição justa dos benefícios da transição para uma economia de baixo carbono.

O Acordo de Paris reconhece, em seu preâmbulo, “os imperativos de uma transição justa da força de trabalho e a criação de empregos decentes e de qualidade”, formalizando internacionalmente a preocupação com os impactos socioeconômicos da transição para uma economia de baixo carbono⁷³. Esse reconhecimento serve como guia interpretativo para a implementação de políticas de mitigação e adaptação, articulando direitos trabalhistas,

⁷¹ UNFCCC. *Pocket Guide to Response Measures*. Bonn: United Nations Climate Change Secretariat, 2022.

Disponível em:

https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Pocket%20Guide%20to%20Response%20Measures_1.pdf. Acesso em: 21 out. 2025.

⁷² UN, 1992, p.2.

⁷³ UN, 2015, p. 1.

proteção social e sustentabilidade ambiental, ainda que o preâmbulo não seja normativamente vinculante.

A transição justa está diretamente relacionada ao direito ao desenvolvimento sustentável e às metas de erradicação da pobreza, buscando incluir trabalhadores e comunidades vulneráveis na transformação dos sistemas produtivos. Sua operacionalização contribui para a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, em especial os ODS 1 (erradicação da pobreza), 7 (energia acessível e limpa) e 8 (trabalho decente e crescimento econômico), promovendo equidade social, proteção ambiental e crescimento econômico integrado⁷⁴.

Embora a UNFCCC não mencione explicitamente a transição justa, seus princípios implícitos oferecem fundamentos claros para sua implementação. Na prática, isso demanda políticas de capacitação, financiamento climático e transferência de tecnologia, garantindo que países e populações afetadas pela transição não sejam excluídos. Assim, a transição justa configura-se como a dimensão socioeconômica da justiça climática, integrando direitos trabalhistas, proteção social e equidade, e assegurando que a transformação dos sistemas produtivos globais ocorra de forma inclusiva e sustentável⁷⁵.

Em definitiva, a análise das abordagens teóricas da justiça climática e sua manifestação nas estruturas institucionais da UNFCCC revela que a efetivação de uma transição justa depende não apenas de princípios normativos, mas de mecanismos concretos que assegurem equidade na ação climática. Entre esses mecanismos, o financiamento internacional ocupa posição central, funcionando como instrumento de redistribuição de capacidades e correção das assimetrias históricas entre países do Norte e do Sul globais. Nesse contexto, o Fundo Verde para o Clima emerge como estudo de caso emblemático, ao buscar operacionalizar os compromissos assumidos no Acordo de Paris e na Convenção, garantindo que países em desenvolvimento tenham acesso equitativo aos recursos necessários para mitigar e adaptar-se às mudanças climáticas. O capítulo seguinte, portanto, examina o GCF como expressão prática dos ideais de justiça climática, evidenciando seus avanços, limitações e desafios na promoção de uma transição socioambientalmente justa.

⁷⁴ United Nations. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York: UN, 2015. Disponível em: <https://sdgs.un.org/2030agenda>. Acesso em: 29 out. 2025.

⁷⁵ UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. *Just transition of the workforce, and the creation of decent work and quality jobs: technical paper*. Bonn: UNFCCC Secretariat, 2016.

4 O FUNDO VERDE PARA O CLIMA E OS DESAFIOS DA JUSTIÇA CLIMÁTICA

Dando continuidade à compreensão dos mecanismos centrais da justiça climática no âmbito da UNFCCC, este capítulo se volta para o Fundo Verde para o Clima, o principal instrumento financeiro concebido para operacionalizar as ações de mitigação e adaptação nos países em desenvolvimento, conforme delineado no Acordo de Paris. A proposta é analisar, com profundidade, como a estrutura, a governança e os fluxos de financiamento do GCF se articulam com os princípios da justiça climática e da transição justa. Contudo, em vez de uma análise meramente descritiva, esta investigação será guiada por uma perspectiva crítica e pós-colonial, compreendendo que a formalidade dos acordos pode mascarar dinâmicas de poder mais profundas.

Além disso, para essa análise, serão utilizadas informações obtidas por meio de coleta de dados realizada em reunião com especialista em financiamento climático, mecanismo que rege o GCF.

Inspirados nos conceitos de Aníbal Quijano sobre a colonialidade do poder, que argumenta que as lógicas coloniais persistem na estruturação do sistema mundial contemporâneo, o objetivo é ir além da superfície formal. Busca-se questionar: quem, de fato, detém o poder de decisão sobre o financiamento climático global? Em que medida esses instrumentos, como o GCF, servem como verdadeiros mecanismos de reparação das assimetrias históricas ou acabam por perpetuar a dependência estrutural dos países do Sul Global?

Para responder a essas indagações, a análise é metodologicamente, fundamentada na interpretação de documentos oficiais, decisões das COPs, relatórios institucionais e literatura especializada. Crucialmente, esta pesquisa se enriquece com a coleta de dados empíricos, obtidos diretamente na assistência a reuniões do GCF, por meio de interações e conversações com negociadores e especialistas atuantes nesse âmbito. Dessa forma, busca-se conjugar os pressupostos teóricos pós-coloniais com as percepções e experiências diretas dos atores envolvidos. Ao cotejar essas narrativas com a documentação formal e o referencial teórico, pretende-se traçar um recorte específico da realidade operacional do GCF. Embora reconhecendo a complexidade e a multiplicidade de visões, este recorte visa aprofundar a compreensão sobre as nuances e os desafios enfrentados, sem pretensão de esgotar o tema, mas oferecendo uma visão qualificada e embasada.

Com essa abordagem, este capítulo buscará compreender se o GCF, em sua operacionalização, tem contribuído efetivamente para reduzir as profundas desigualdades históricas entre o Norte e o Sul globais, ou se, de forma paradoxal, suas dinâmicas internas e externas acabam por reproduzi-las. A percepção recorrente de que, apesar do discurso de promoção da justiça climática, os mecanismos de financiamento ainda privilegiam ações de mitigação e beneficiam interesses estratégicos do Norte Global, somada às barreiras burocráticas e desigualdades no acesso aos recursos, nos impulsiona a desvelar as complexas relações de poder que moldam a realidade do financiamento climático internacional e, consequentemente, a efetividade da transição justa.

4.1. Histórico e funcionamento do GCF

O Fundo Verde para o Clima foi estabelecido como entidade operacional do Mecanismo Financeiro da Convenção na COP16, em Cancún. Ele recebe orientações das COPs, baseado nos relatórios anuais produzidos pela própria entidade. Essas orientações estão relacionadas às políticas, prioridades do programa e critérios de elegibilidade⁷⁶. O Instrumento de Governança do GCF foi aprovado na COP 17, em 2011, pela Decisão 3/CP.17. O Fundo tem por objetivo apoiar países em desenvolvimento na mitigação e adaptação aos impactos da mudança do clima⁷⁷.

Segundo seu instrumento constitutivo, o GCF foi concebido para “promover uma mudança de paradigma rumo a um desenvolvimento de baixo carbono e resiliente ao clima”, atuando de maneira transparente, eficiente e responsável⁷⁸. O GCF é designado conforme o artigo 11 da UNFCCC, sendo, portanto, juridicamente vinculado às deliberações da COP e obrigado a submeter relatórios anuais sobre suas atividades⁷⁹.

A estrutura de governança do Fundo é composta por um Conselho com 24 membros, distribuídos de forma paritária entre os países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Cada membro possui um suplente e as decisões são tomadas por consenso, garantindo equilíbrio político entre as Partes⁸⁰. Essa composição busca assegurar a representação dos diversos grupos regionais das Nações Unidas, incluindo os pequenos Estados insulares em

⁷⁶ Decision 4/CP.19. 2010.

⁷⁷ UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. *Governing Instrument for the Green Climate Fund*. Decision 3/CP.17, Durban, 11 Dec. 2011. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf>. Acesso em: 30 out. 2025.

⁷⁸ Idem, p.2.

⁷⁹ Ibid, p.3.

⁸⁰ Ibid. p.4.

desenvolvimento (Small Island Developing States, SIDS) e os países menos desenvolvidos (Least Developed Countries, LDCs)⁸¹. O Conselho é responsável por aprovar as modalidades operacionais, critérios de acesso e os instrumentos financeiros utilizados pelo Fundo, além de supervisionar a aplicação de salvaguardas ambientais, sociais e fiduciárias internacionalmente reconhecidas⁸².

O Secretariado do GCF, sediado na República da Coreia, é uma instituição independente encarregada da execução cotidiana das atividades e da gestão administrativa do Fundo. Ele é chefiado por um Diretor Executivo, indicado pelo Conselho, e possui corpo técnico próprio, composto por especialistas em finanças climáticas e desenvolvimento sustentável⁸³. Já a função de trustee (fiduciário) é exercida de forma interina pelo Banco Mundial, responsável por administrar os ativos financeiros do Fundo e manter registros contábeis separados, sob supervisão do Conselho⁸⁴.

No que se refere às modalidades operacionais, o GCF adota uma abordagem orientada pelos países, promovendo acesso direto de entidades nacionais e regionais previamente credenciadas. Essa estrutura busca simplificar o acesso aos recursos e incentivar a participação de atores locais, incluindo sociedade civil e setor privado⁸⁵. O Fundo é dotado de janelas temáticas para mitigação e adaptação, podendo futuramente criar subestruturas específicas para atender demandas regionais e setoriais⁸⁶.

O financiamento é concedido sob múltiplas formas, como doações, empréstimos concessionais e outros instrumentos financeiros, além de poder ser complementado por aportes públicos e privados. O documento fundador também enfatiza a necessidade de equilibrar os fluxos entre mitigação e adaptação, destinando atenção especial a países particularmente vulneráveis⁸⁷.

No entanto, a estrutura de governança do Fundo e a predominância de mecanismos financeiros complexos revelam desafios persistentes relacionados ao acesso equitativo e à efetiva democratização do financiamento climático internacional. O GCF tem buscado aprimorar seus processos, mas ainda enfrenta críticas quanto à morosidade na aprovação e liberação de projetos, o que limita a capacidade de resposta a emergências e à efetiva implementação de ações em países em desenvolvimento. Segundo a *Revista Amazônia*, “o

⁸¹ Ibid. 4-5.

⁸² Ibid. p. 6-7.

⁸³ Ibid, p. 7-8.

⁸⁴ Ibid. p. 9.

⁸⁵ Ibid, p. 10-12.

⁸⁶ Ibid. p. 11.

⁸⁷ Ibid, p. 13-14.

GCF já fez alguns progressos nesse sentido, mas ainda enfrenta desafios internos e externos para agilizar a execução dos projetos e garantir o acesso equitativo aos recursos”⁸⁸.

Além disso, embora o GCF estabeleça uma composição formalmente paritária entre países desenvolvidos e em desenvolvimento no Conselho, pesquisas apontam que persistem assimetrias de poder nas deliberações. De acordo com o *Lowy Institute*:

although developing countries are allocated half of GCF board seats, negotiations are unequal and approvals of individual projects subject to considerable politicisation. This is true for negotiations between developing and developed countries but also within developing regional groups⁸⁹.

Essa dinâmica, marcada por rotatividade de cadeiras, lacunas de capacidade técnica e limitações de influência, tende a favorecer países com maior estrutura institucional, reduzindo a continuidade da representação do Sul Global e fragilizando o princípio de participação equitativa que deveria orientar a governança climática internacional.

Soma-se a isso o fato de que a sede única do GCF, localizada na República da Coreia, dificulta a comunicação com países de outras regiões, especialmente da América Latina, em virtude do fuso horário e da distância geográfica. Essa limitação repercute em atrasos e barreiras adicionais para a tramitação de propostas apresentadas por órgãos e organizações não governamentais da região.

Reconhecendo essas dificuldades, o próprio Fundo Verde para o Clima vem debatendo formas de aprimorar sua eficiência operacional e de tornar o acesso aos recursos mais ágil e equitativo. Desde sua criação, uma das demandas constantes dos países parceiros tem sido “reduzir os custos e o tempo necessários para negociar com o Fundo, especialmente aqueles baseados nos países mais pobres, com capacidade administrativa limitada”⁹⁰. Nesse contexto, iniciativas de reestruturação e de fortalecimento institucional buscam descentralizar a governança e ampliar a presença regional, inclusive na América Latina, de modo a aproximar o GCF das realidades locais e melhorar o suporte técnico aos países em desenvolvimento.

4.2. Principais controvérsias do mecanismo financeiro

Como mencionado no capítulo anterior, o mecanismo financeiro apresenta diversas falhas estruturais que prejudicam a efetividade da ação climática. Em tese, as ferramentas do

⁸⁸ REVISTA AMAZÔNIA. *Fundo Verde para o Clima se reestrutura*. Disponível em: <https://revistaamazonia.com.br/fundo-verde-para-o-clima-se-reestrutura/>. Acesso em: 7 nov. 2025

⁸⁹ HAMMERSLEY, Luke; BURTON, Natalie; PRITCHARD, Bill. *Reforming the Green Climate Fund: Why developing countries must be at the centre of climate finance governance*. Sydney: Lowy Institute, 2023. Disponível em:

<https://www.lowyinstitute.org/sites/default/files/2023-09/HAMMERSLEY%20et%20al%2C%20GCF%20PDF%20v5.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2025.

⁹⁰ REVISTA AMAZÔNIA, op. cit.

mecanismo financeiro deveriam proporcionar uma transição para uma economia de baixo carbono global e justa. Entretanto falhas como a predominância de empréstimos, baixa transparência e inconsistência metodológica, excesso de burocracia e critérios técnicos restritivos, desestimulação da participação do setor privado e inadequação estrutural do sistema financeiro, tornam esse mecanismo cada vez menos eficiente e perpetuador de desigualdades⁹¹.

Além disso, o não cumprimento de determinadas metas como os US\$100 bilhões anuais até 2020, pode gerar desconfiança na credibilidade da Convenção. A meta de US\$100 bilhões de Copenhague não foi cumprida em nenhum ano até 2020, então uma nova meta coletiva de financiamento (New Collective Quantified Goal, NCQG) começou a ser discutida em Glasgow (COP 26) e teve sua resolução na COP 29, em Baku⁹². A NCQG, ao contrário da antiga meta de US\$100 bilhões, está sendo negociada como parte do Acordo de Paris, o que a torna juridicamente vinculante. Ela traz o novo objetivo de mobilizar US\$1,3 trilhão de investimento⁹³, valor que ainda está aquém da necessidade de investimento climático que os países precisariam para a transição para economias de baixo carbono, pois o valor necessário está entre US\$4 trilhões a US\$6 trilhões⁹⁴.

Outro ponto de discussão tem sido o artigo 2.1(c) que busca “tornar os fluxos financeiros consistentes com um caminho de baixas emissões de gases de efeito estufa e de desenvolvimento resiliente ao clima”⁹⁵. Este ponto vem sendo discutido pelo Diálogo de Sharm el-Sheik desde a COP 27, pois tem gerado controvérsias. Segundo diplomata e negociador de financiamento⁹⁶, há uma apreensão dos países em desenvolvimento de que esse alinhamento de fluxos financeiros possa acabar se tornando uma condicionante para acessar os recursos. Ele afirma que ainda há significativas divergências com relação à interpretação do artigo e sobre como implementá-lo.

⁹¹ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2023, p. 14-20.

⁹² VIOLA, Eduardo; BASSO, Larissa. *Acordo de Paris: um guia para os perplexos*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6924>. Acesso em: 30 out. 2025.

⁹³ EARTH COMMONS – GEORGETOWN UNIVERSITY. *Climate negotiations at COP29: financing a livable planet for all*. 2024. Disponível em:

<https://earthcommons.georgetown.edu/all/climate-negotiations-at-cop29-financing-a-livable-planet-for-all/>.

Acesso em: 30 out. 2025.

⁹⁴ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2023, p. 22.

⁹⁵ POLÍTICA POR INTEIRO. *Financiamento na SB62: dando impulso ao Artigo 2.1(c) rumo à COP30*. 12 jun. 2025. Disponível em:

<https://politicaporinteiro.org/2025/06/12/financiamento-na-sb62-dando-impulso-ao-artigo-2-1c-romo-a-cop30/>.

Acesso em: 30 out. 2025.

⁹⁶ Informação fornecida por diplomata e negociador brasileiro de financiamento, em conversa concedida à autora, realizada em julho de 2025.

O possível enfraquecimento do financiamento público pode significar um enfraquecimento do financiamento no geral. Isso porque a mobilização privada representa pouco dos investimentos, além da maior parte deles estar concentrada na mitigação⁹⁷. Nesse caso, a adaptação teria ainda menos investimento, gerando maiores prejuízos aos países em desenvolvimento e perpetuando desigualdades e atrasos no desenvolvimento desses países.

A partir dessa conjuntura, torna-se evidente que as controvérsias sobre o financiamento climático não se restringem ao volume de recursos, mas também à sua estrutura institucional e ao modelo de governança financeira global. Segundo estudo da Fundação Getúlio Vargas, o financiamento climático internacional permanece altamente concentrado em projetos de mitigação, sobretudo nos setores de energia e transporte, que receberam quase metade dos recursos disponibilizados entre 2016 e 2020, enquanto áreas-chave para os países em desenvolvimento, como agricultura e adaptação, segue sub financiadas⁹⁸. Essa assimetria estrutural reforça o caráter seletivo do regime financeiro, beneficiando setores mais atrativos ao investimento privado e regiões com maior capacidade técnica e institucional.

Além disso, observa-se que a dependência de instrumentos baseados em dívida e a prevalência de empréstimos sobre doações têm ampliado a vulnerabilidade financeira de economias em desenvolvimento. Como destaca o negociador, quanto maior a necessidade do país em desenvolvimento, maiores os juros, pois maior é a vulnerabilidade daquele investimento. Em muitos casos, o financiamento climático é contabilizado como parte da assistência oficial ao desenvolvimento, ou oferecido na forma de empréstimos em condições de mercado, o que contradiz o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. O modelo atual de financiamento tem sido criticado por reproduzir lógicas de endividamento e dependência, deslocando o ônus da transição para o Sul Global.

O Fundo Verde para o Clima, como parte desse mecanismo de financiamento, sofre das mesmas inconsistências, além de já possuir as próprias. Essa centralização de grande parte da estrutura decisória e operacional em países do Norte Global pode reforçar a colonialidade da governança climática global, uma vez que as negociações e discussões são realizadas conforme os moldes dos países desenvolvidos, pois é realizado em seu território, de modo que os países periféricos sejam uma espécie de “convidado” das negociações e não parte efetiva dela.

⁹⁷FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2023, p. 16.

⁹⁸ Ibid, p. 18-19.

Por fim, os debates levantados demonstram a tensão permanente entre ambição e viabilidade. A credibilidade e sucesso para o alcance das metas propostas pela Convenção e pelo Acordo de Paris dependem da capacidade de reverter a lógica de promessas não cumpridas, de mecanismos mais transparentes e acessíveis, que estejam alinhados com os princípios da Convenção não apenas na teoria, mas na operacionalização.

4.3. Perspectiva pós-colonial

Aníbal Quijano formulou a teoria da colonialidade do poder, que constitui um dos pilares centrais da crítica latino-americana à modernidade. Seu objetivo é demonstrar que a lógica colonial permanece estruturando o sistema mundial contemporâneo, orientando relações de poder, formas de conhecimento e modos de produção econômica.

Para o autor supracitado, o colonialismo histórico não apenas conquistou territórios, mas instituiu uma classificação social global baseada na ideia de “raça”, que passou a ordenar o trabalho, o controle político, a cultura e a subjetividade. Essa classificação, segundo ele, sobreviveu à descolonização formal, convertendo-se em um padrão de poder duradouro, a colonialidade. Assim, a modernidade ocidental, longe de representar um rompimento com o colonialismo, é o seu produto e prolongamento histórico⁹⁹.

A colonialidade do poder opera por meio de três dimensões interdependentes, sendo elas, o controle da economia, o controle da autoridade e o controle do conhecimento e da subjetividade. O controle da economia é baseado na apropriação desigual de recursos e na integração subordinada das periferias ao mercado global. O controle da autoridade é exercido por instituições políticas e jurídicas moldadas pelo eurocentrismo, que impõem padrões universais de legitimidade. O controle do conhecimento e da subjetividade é consolidado por uma “colonialidade do saber”, que hierarquiza epistemologias e marginaliza formas não ocidentais de racionalidade¹⁰⁰.

Essas três formas de controle sustentam a hegemonia do Norte Global, que continua a definir os parâmetros do desenvolvimento, da modernização e das soluções para problemas globais como a crise climática. Nesse sentido, Quijano argumenta que a modernidade não pode ser compreendida sem a colonialidade, pois é justamente a exploração colonial que possibilitou o surgimento do capitalismo mundial moderno¹⁰¹.

⁹⁹ QUIJANO, Aníbal. *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina*. In: LANDER, Edgardo (org.). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales*. Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 201–246

¹⁰⁰ Ibid, p. 203-205.

¹⁰¹ Ibid, p. 210-212.

A colonialidade, portanto, não é um vestígio histórico, mas um padrão de poder que articula raça, capital e conhecimento. Esse padrão produz um sistema-mundo onde o Norte Global concentra os centros decisórios, o capital financeiro e tecnológico, e o Sul Global é mantido em posição de dependência estrutural. Esse fenômeno pode ser observado na governança climática e nos mecanismos financeiros internacionais, como o Fundo Verde para o Clima.

Aplicada ao campo do financiamento climático, a teoria de Quijano permite compreender como as instituições internacionais, mesmo aquelas criadas sob a retórica da justiça e da solidariedade, podem reproduzir padrões coloniais de dominação. O controle dos fluxos financeiros, das tecnologias verdes e dos instrumentos de monitoramento climático permanece concentrado nos países do Norte, que definem as regras, os critérios de elegibilidade e os mecanismos de avaliação, enquanto o Sul Global ocupa a posição de receptor condicionado, dependente de recursos e de legitimação externa.

Ao longo deste capítulo, imersos nas entranhas do Fundo Verde para o Clima e sob a lente perspicaz da perspectiva pós-colonial, desvela-se uma realidade complexa e, por vezes, dolorosa. A análise minuciosa, embasada em documentos, decisões de COPs e relatos de negociadores, demonstrou que, apesar de sua concepção como baluarte da equidade climática, o GCF, na prática, reflete e perpetua as profundas e históricas estruturas de racismo ambiental e colonialidade que enraízam a própria crise climática.

Autores contemporâneos, como Roberts e Parks e Abimbola, aplicam essa lógica ao contexto ambiental ao descreverem o que denominam “clima de injustiça” (*climate of injustice*)¹⁰². Para eles, o regime internacional do clima é atravessado por uma “tripla desigualdade”: desigualdade na responsabilidade histórica pelas emissões, na vulnerabilidade aos impactos e na capacidade de resposta. Essa assimetria explica por que os países mais afetados pelas mudanças climáticas são, paradoxalmente, os que menos acesso têm aos recursos financeiros e tecnológicos necessários para enfrentá-las⁵. As instituições de financiamento, como o GCF, são estruturadas de modo a favorecer os países com maior capacidade institucional e poder político, reproduzindo uma lógica de dependência e exclusão semelhante àquela descrita por Quijano.

¹⁰² ROBERTS, J. Timmons; PARKS, Bradley C. *A Climate of Injustice: Global Inequality, North–South Politics, and Climate Policy*. Cambridge, MA: MIT Press, 2007.

Nessa mesma direção, Abimbola ressaltam que racismo e colonialismo estão na raiz da própria crise climática. O sistema econômico global, fundado na exploração colonial e na escravidão, foi o que viabilizou a industrialização do Norte Global e, consequentemente, o início da era das emissões em larga escala¹⁰³. A governança climática contemporânea, ao manter o controle dos fluxos financeiros e tecnológicos nas mãos das antigas potências coloniais, perpetua uma forma de racismo ambiental estrutural. As políticas e soluções “globais” são formuladas a partir de uma racionalidade eurocêntrica que ignora os saberes locais, marginaliza comunidades racializadas e reforça o lugar periférico do Sul no sistema internacional.

Observa-se que o controle dos fluxos financeiros e tecnológicos, a imposição de critérios e metodologias alinhados aos interesses dos doadores do Norte Global, e o predomínio alarmante de empréstimos sobre doações, não configuram meros desafios operacionais. Pelo contrário, são engrenagens de um sistema que, ao invés de promover a reparação histórica, engendra um novo ciclo de endividamento e dependência estrutural para os países do Sul Global. A sede do Fundo, sua governança eurocêntrica e a burocracia onerosa atuam como barreiras invisíveis, mas poderosas, marginalizando comunidades e saberes locais, e ampliando a "tripla desigualdade" na responsabilidade, na vulnerabilidade e na capacidade de resposta.

Como observa o relatório da Fundação Getúlio Vargas (2023), os países em desenvolvimento continuam obrigados a adequar seus projetos e metodologias às exigências técnicas dos doadores, o que impede o fortalecimento de estratégias autônomas de adaptação e mitigação¹⁰⁴. Além disso, o predomínio de empréstimos sobre doações transforma o financiamento climático em novo vetor de endividamento, invertendo a lógica reparatória que fundamenta o princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada. Assim, o sistema de financiamento internacional acaba por reforçar, e não corrigir, a dependência estrutural do Sul Global.

Diante desse cenário, emergem formas de resistência diplomática e política. A proposta para uma reforma no processo de aprovação de projetos, como vem sendo discutido, demonstra um esforço para facilitar o processo de acesso aos fundos, dinamizando a implementação das medidas de mitigação e adaptação, o que pode ser considerado grande avanço.

¹⁰³ ABIMBOLA, Olanrewaju; et al. *Racism and Climate (In)Justice: Climate Colonialism, Racial Capitalism, and the Political Ecology of Climate Change*. *Global Environmental Politics*, v. 21, n. 3, p. 1–14, 2021.

¹⁰⁴ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2023.

Contudo, permanece a questão central: o Fundo Verde para o Clima está realmente promovendo a reparação das desigualdades históricas e fortalecendo a autonomia dos países do Sul, ou está apenas reproduzindo a lógica de dependência e controle que caracteriza o sistema internacional desde o colonialismo? À luz da teoria da colonialidade do poder e da crítica de Roberts, Parks e Abimbola, a governança climática global só poderá ser efetivamente justa quando romper com a matriz de dominação que define quem decide, quem paga e quem sofre as consequências.

Ao analisar a experiência prática do negociador brasileiro no âmbito do mecanismo de financiamento, além das informações dos relatórios acerca do GCF, demonstram que a justiça climática e uma transição justa para economias de baixo carbono é uma realidade ainda distante. A imposição e falta de diálogo dos países desenvolvidos ao tratar do ponto-chave, o financiamento, para a implementação das medidas de transição justa demonstra um rompimento com os princípios da justiça climática, além de romper com os próprios princípios da Convenção e do Acordo de Paris.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa propôs-se a desvendar a intrincada relação entre o Fundo Verde para o Clima (GCF) e a promoção da justiça climática, questionando se o principal mecanismo financeiro da UNFCCC atua como instrumento de reparação ou de perpetuação de desigualdades entre o Norte e o Sul globais. Ao longo dos capítulos, aprofundamos a análise dos princípios normativos que sustentam a ação climática internacional, examinamos a arquitetura e as operações do GCF e, crucialmente, aplicamos a lente crítica da teoria da colonialidade do poder para decifrar as dinâmicas subjacentes.

Os resultados desta investigação confirmam a hipótese do trabalho: apesar de sua formulação e objetivos formalmente pautados na equidade e na reparação, o GCF, em sua operacionalização e governança, está significativamente influenciado por e acaba por reproduzir padrões de colonialidade do poder e dependência estrutural. O Fundo, portanto, não apenas falha em sua promessa de reduzir as desigualdades históricas, como frequentemente as reforça.

As evidências apresentadas revelam que a estrutura e as práticas do GCF, desde a burocracia excessiva que inviabiliza o acesso a países menos capacitados, passando pelo controle dos fluxos financeiros e tecnológicos, até a predominância de empréstimos sobre doações, configuram um cenário onde os interesses do Norte Global continuam a pautar a agenda e os moldes da ação climática. A análise da experiência prática do negociador brasileiro corrobora essa constatação, revelando que a imposição e a falta de diálogo sobre o financiamento climático são percebidas como um rompimento com os princípios da justiça e com os próprios acordos multilaterais. Este estudo destacou, assim, que a sede no Norte Global, os critérios de elegibilidade que desconsideram saberes locais e a rotatividade das cadeiras no Conselho, mesmo que paritário, são manifestações claras de uma colonialidade da governança climática global.

Para as Relações Internacionais, esta pesquisa sublinha a urgência de uma reavaliação crítica dos modelos de governança ambiental global. O GCF, embora um pilar da arquitetura climática, atua como um espelho das contradições inerentes ao multilateralismo contemporâneo: a tensão entre a retórica da cooperação e a persistência de assimetrias de poder. A não concretização da justiça climática, mediada por mecanismos como o GCF, não é apenas uma falha técnica, mas um impedimento fundamental para a construção de um regime climático verdadeiramente eficaz e legítimo, que exija uma profunda descolonização das relações internacionais ambientais.

Naturalmente, esta pesquisa possui suas limitações, inerentes a qualquer recorte acadêmico. A análise focou-se principalmente no GCF e na perspectiva do negociador brasileiro, o que, embora proporcione profundidade, não esgota a multiplicidade de atores e contextos envolvidos no financiamento climático. Sugere-se para futuras pesquisas a ampliação do escopo geográfico das entrevistas, a investigação de outros mecanismos de financiamento climático (públicos e privados) e uma análise comparativa dos impactos do GCF em diferentes regiões do Sul Global, além de estudos que explorem a eficácia das estratégias de resistência diplomática dos blocos como BASIC e AILAC.

Em definitiva, a jornada para uma transição socioambientalmente justa transcende a mera mobilização de recursos; ela exige uma revolução na forma como o poder é distribuído e exercido na governança climática global. As evidências aqui compiladas apontam para a necessidade premente de uma ruptura com a matriz de dominação que, desde o período colonial, define quem decide, quem paga e quem sofre as mais duras consequências. Somente assim poderá se aspirar a uma justiça climática que não seja apenas um ideal, mas uma realidade tangível para todos os povos, e construir um futuro que não mais reproduza as sombras de um passado desigual

REFERÊNCIAS

ABIMBOLA, Olumide et al. Racism and climate (in)justice: how racism and colonialism shape the climate crisis and climate action. 2021. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/357605723>. Acesso em: 28 jun. 2025.

AILAC. *Submission by Chile on behalf of the AILAC Group of Countries – Views on work to be undertaken under, as well as possible topics for the dialogues under the UAE Just Transition Work Programme (JTWP)*. Santiago: Independent Alliance of Latin America and the Caribbean (AILAC), 15 fev. 2025.

BRASIL. *Pilares do regime internacional de mudança do clima*. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/pilares-do-regime-internacional-de-mudanca-do-clima>. Acesso em: 20 out. 2025.

BROHE, Arnaud; EYRE, Nick; HOWARTH, Nicholas. *Carbon markets: an international business guide*. London: Earthscan, 2009.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT). *Transição justa: perspectivas dos trabalhadores e trabalhadoras sobre o futuro do trabalho diante das mudanças climáticas*. São Paulo: CUT, 2021. Disponível em: <https://www.cut.org.br/>. Acesso em: 8 out. 2025.

CIEL; OHCHR. *Human Rights and Climate Change Toolkit*. Geneva: Center for International Environmental Law; United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, 2022.

CMMAD. *Nosso Futuro Comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1991.

EARTH COMMONS – GEORGETOWN UNIVERSITY. *Climate negotiations at COP29: financing a livable planet for all*. 2024. Disponível em: <https://earthcommons.georgetown.edu/all/climate-negotiations-at-cop29-financing-a-livable-planet-for-all/>. Acesso em: 30 out. 2025.

FRASER, Nancy. Redistribuição, reconhecimento e participação: por uma abordagem integrada da justiça. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 61, p. 11–24, 2001.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). *Financiamento climático: realidade e desafios*. São Paulo: Escola de Economia de São Paulo, 2023. Disponível em: <https://eesp.fgv.br>. Acesso em: 20 out. 2025.

GREGGO, Marcela. *A transição energética global e os impactos ambientais para a América Latina: análise do conceito de “Justiça Climática” através dos conflitos ambientais mapeados pelo EJAtlas*. 2023. Dissertação (Mestrado Profissional em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2023.

GUIMARÃES, Roberto P. *Mobilidade humana na adaptação à mudança do clima*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2016. (Texto para Discussão, n. 2198). Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28525. Acesso em: 8 out. 2025.

HAMMERSLEY, Luke; BURTON, Natalie; PRITCHARD, Bill. *Reforming the Green Climate Fund: Why developing countries must be at the centre of climate finance governance*. Sydney: Lowy Institute, 2023. Disponível em: <https://www.lowyinstitute.org/sites/default/files/2023-09/HAMMERSLEY%20et%20al%2C%20GCF%20PDF%20v5.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2025.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE – IPCC. *AR6 Mitigation of Climate Change: Working Group III Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3>. Acesso em: 28 jun. 2025.

KEOHANE, Robert O. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

LAGO, André Aranha Corrêa do. *Conferências de desenvolvimento sustentável*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

MILANEZ, Bruno; FONSECA, Igor Ferraz da. *Justiça climática e eventos climáticos extremos: o caso das enchentes no Brasil*. Boletim Regional, Urbano e Ambiental, n. 4, jul. 2010. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, p. 93-101. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 8 de outubro de 2025.

NYANGAU, Dynesius. Climate justice and equity: navigating the unequal impacts of climate change towards equitable solutions. *Journal of CMSD*, v. 10, n. 4, p. 297–304, 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Guidelines for a Just Transition towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All*. Genebra: OIT, 2015.

PINTO, Talita Priscila; VARGAS, Daniel Barcelos; GURGEL, Angelo Costa; VALENTE, Fernanda. *Financiamento climático: realidade e desafios*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas – FGV EESP, 2023. Disponível em: <https://eesp.fgv.br/centros/observatorios/bioeconomia>. Acesso em: 30 out. 2025.

POLÍTICA POR INTEIRO. *Financiamento na SB62: dando impulso ao Artigo 2.1(c) rumo à COP30*. 12 jun. 2025. Disponível em: <https://politicaporinteiro.org/2025/06/12/financiamento-na-sb62-dando-impulso-ao-artigo-2-1-c-rumo-a-cop30/>. Acesso em: 30 out. 2025.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)*. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 8 out. 2025.

QUIJANO, Aníbal. *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina*. In: LANDER, Edgardo (org.). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales*. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

REVISTA AMAZÔNIA. *Fundo Verde para o Clima se reestrutura.* 2024. Disponível em: <https://revistaamazonia.com.br/fundo-verde-para-o-clima-se-reestrutura/>. Acesso em: 7 nov. 2025.

ROBERTS, J. Timmons; PARKS, Bradley C. *A climate of injustice: global inequality, North–South politics, and climate policy.* Cambridge: MIT Press, 2007.

ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (orgs.). *Governance Without Government: Order and Change in World Politics.* Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

THIRD WORLD NETWORK. *Defining Climate Finance: Submission to the UNFCCC.* 2021. Disponível em: <https://www.twn.my/title2/climate/fullpapers/DefiningClimateFinance.pdf>. Acesso em: 20 out. 2025.

UNFCCC. *Katowice Committee of Experts on the Impacts of the Implementation of Response Measures (KCI).* Disponível em: <https://unfccc.int/constituted-bodies/KCI>. Acesso em: 29 out. 2025.

UNFCCC. *Pocket Guide to Response Measures.* Bonn: United Nations Climate Change Secretariat, 2022. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Pocket%20Guide%20to%20Response%20Measures_1.pdf. Acesso em: 29 out. 2025.

UNFCCC. *Response measures.* Disponível em: <https://unfccc.int/topics/response-measures#:~:text=Introduction,the%20implementation%20of%20response%20measures>. Acesso em: 29 out. 2025.

UNITED NATIONS. *United Nations Framework Convention on Climate Change.* New York: United Nations, 1992. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>. Acesso em: 20 out. 2025.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). *The Paris Agreement.* 2015. Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement>. Acesso em: 8 out. 2025.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). *COP26 Outcomes: Finance for Climate Adaptation.* Glasgow: UNFCCC, 2021. Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-glasgow-climate-pact/cop26-outcomes-finance-for-climate-adaptation>. Acesso em: 20 out. 2025.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). *COP 15 – Copenhagen Accord.* Copenhagen: UNFCCC, 2009. Disponível em: <https://unfccc.int/process/conferences/pastconferences/copenhagen-climate-change-conference-december-2009>. Acesso em: 28 out. 2025.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. *Governing Instrument for the Green Climate Fund.* Decision 3/CP.17, Durban, 11 Dec. 2011. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf>. Acesso em: 30 out. 2025.

VIOLA, Eduardo; BASSO, Larissa. *Acordo de Paris: um guia para os perplexos*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6924>. Acesso em: 30 out. 2025.

WALLERSTEIN, Immanuel. *The Modern World-System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. New York: Academic Press, 1974.

WORLD RESOURCES INSTITUTE – WRI. O que é uma transição justa e como está o progresso dos países. 2022. Disponível em: <https://www.wribrasil.org.br/noticias/o-que-e-uma-transicao-justa-e-como-esta-o-progresso-dos-paises>. Acesso em: 28 jun. 2025.

WORLD RESOURCES INSTITUTE – WRI. Entenda o que é justiça climática. 2022. Disponível em: <https://www.wribrasil.org.br/noticias/entenda-o-que-e-justica-climatica>. Acesso em: 28 jun. 2025.

APÊNDICE

Anotações sobre conversa com diplomata e negociador brasileiro sobre Financiamento

- Países desenvolvidos tinham obrigação de mitigação → O problema foi o baixo nível de implementação dos compromissos e a negação de se comprometer com um novo ciclo de metas.
 - Protocolo de Quioto
 - Acordo de Paris: todos devem mitigar e os países desenvolvidos devem oferecer financiamento para países em desenvolvimento
- NCQG: meta de USD 300bi, com esforço de aumentar para 1.3 trilhão (COP 29)
- Roadmap produzido para a COP30
- Temáticas de financiamento são negociadas em paralelo a SB
- Art. 9.1: obrigação de prover financiamento (prover é diferente de mobilizar: prover diz respeito a recursos públicos, já mobilizar pode incluir o setor privado e empréstimos não-concessionais)
 - Desenvolvidos querem discutir o Art. 9 como um todo
- Art. 2.1 c: sobre alinhar fluxos financeiros com o acordo. Diálogo de Sharm El-Sheik → medo de se tornar uma condicionante para pedir financiamento
 - Europeus: foco no setor privado
 - Países em desenvolvimento querem continuidade, pois é importante, mas querem evitar condicionantes
 - Subsídios: são mais concedidos para indústria fóssil, do que para a transição energética
- Maior parte do financiamento é por empréstimo e quanto maior a necessidade, maior os juros
- Briga por recursos como doações ou juros mais justos (países em desenvolvimento)
- Quase tudo que pode ser feito para mudar as regras de financiamento está fora da Convenção
- Financiamento muito concentrado em
 - China
 - Mitigação

O financiamento é composto basicamente por bancos da Convenção, fluxos internacionais bilaterais e investimentos nacionais.