

Desafios à governança policêntrica do clima: uma análise a partir da Conferência entre as Partes - COP

Challenges to polycentric climate governance: an analysis from the Conference of the Parties - COP

Cristiano Kerber

Doutorando em Sociologia

Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, Santa Catarina

profcrisianokerber@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0000-6199-0253> 

Isaura Wayhs Ferrari

Doutoranda em Sociologia

Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, Santa Catarina

ferrari.isaura@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-8162-1324> 

Informações completas sobre autoria estão no final do ensaio 

Resumo: Este artigo analisa criticamente os desafios da governança policêntrica do clima a partir das Conferências entre as Partes (COPs), abordando suas potencialidades e limitações como arenas de negociação política e produção de consensos multilaterais. O objetivo principal é compreender como a abordagem policêntrica tem moldado a governança climática global e em que medida essa perspectiva tem sido eficaz diante da complexidade e das desigualdades estruturais envolvidas nas mudanças climáticas. A justificativa reside na necessidade de investigar os processos discursivos, institucionais e políticos que organizam a resposta global à crise climática, especialmente diante da crescente assimetria entre os atores envolvidos e da crise de legitimidade das instituições multilaterais. A metodologia adotada é qualitativa, com base em revisão bibliográfica, articulando diferentes autores que discutem o assunto, apontando a interdisciplinaridade deste tema. O texto analisa o papel das COPs como espaços performativos de disputa entre Estados, empresas, movimentos sociais e organizações civis, destacando tanto seus avanços quanto os entraves enfrentados, como a fragmentação institucional, o colonialismo climático e a financeirização das soluções. A principal conclusão é que, embora o policentrismo represente uma alternativa relevante ao modelo estatocêntrico, ele não elimina as desigualdades estruturais nem garante eficácia e justiça na ação climática global. Ao contrário, sua instrumentalização pode legitimar formas tecnocráticas e mercantis de governança que perpetuam a lógica neoliberal e normalizam o colapso climático.

Palavras-chave: Mudanças Climáticas; Policentrismo; Conferência entre as Partes; Acordos Climáticos.

Abstract: This article critically analyzes the challenges of polycentric climate governance through the lens of the Conferences of the Parties (COPs), addressing their potential and

limitations as arenas for political negotiation and the production of multilateral consensus. The main objective is to understand how the polycentric approach has shaped global climate governance and to what extent this perspective has been effective in the face of the complexity and structural inequalities involved in climate change. The rationale lies in the need to investigate the discursive, institutional, and political processes that organize the global response to the climate crisis, especially given the growing asymmetry among actors and the legitimacy crisis of multilateral institutions. The methodology is qualitative, based on a literature review that articulates various authors who address the topic and highlights its interdisciplinary nature. The text examines the role of COPs as performative arenas of dispute among states, corporations, social movements, and civil society organizations, emphasizing both their achievements and the obstacles they face, such as institutional fragmentation, climate colonialism, and the financialization of solutions. We conclude that although polycentrism represents a relevant alternative to the state-centric model, it does not eliminate structural inequalities, nor does it ensure effective and just global climate action. On the contrary, its instrumentalization may legitimize technocratic and market-driven forms of governance that perpetuate neoliberal logic and normalize climate collapse.

Keywords: Climate Change; Polycentrism; Conference of the Parties; Climate Agreements.

Introdução

Os processos de globalização hegemônica ocorridos nas últimas décadas difundiram valores, crenças e instituições de matriz eurocêntrica e liberal (Santos, 2000), fenômeno que também marcou a governança climática. Assim, as definições sobre como enfrentar as mudanças climáticas seguem sendo formuladas em núcleos centrais de saber e poder do capitalismo neoliberal, podendo gerar crises de legitimidade em suas estratégias políticas (Vossole, 2013).

Este artigo deriva de um conjunto de estudos críticos acerca da produção do conhecimento científico sobre a questão socioambiental e a relação com desafios contemporâneos na formulação de políticas públicas para lidar com a crise climática global. Considera-se como governança climática global um conjunto de arranjos institucionais que combinam uma diversidade de atores, incluindo cidades, empresas e organizações da sociedade civil, que atuam em múltiplos níveis e além das fronteiras tradicionais da política internacional (Bulkeley, 2014).

Dessa forma, a governança passa a ser compreendida como um fenômeno mais amplo que os modelos institucionais anteriores. Para Cristina Inoue (2016), os desafios da crise climática ultrapassam as normatividades dos regimes de poder clássicos baseados na autoridade estatal. Ao evidenciar os limites dos modelos interestatais de governo das mudanças climáticas, a autora propõe abrir a análise para uma governança do clima mais ampla, heterogênea e ainda em construção.

Diante do agravamento das desigualdades socioambientais, as quais também distribuem assimetricamente as consequências das mudanças climáticas, torna-se imprescindível analisar os modos pelos quais o conhecimento científico, os discursos sobre o risco climático e as práticas políticas são articulados na construção de respostas globais e locais a esta problemática.

Ao explorar a governança climática como um campo em disputa, o artigo contribui para o entendimento das limitações e potencialidades das respostas institucionais com enfoque na gestão policêntrica da emergência climática. A relevância do estudo reside na necessidade de que se compreenda os mecanismos e dispositivos por meio dos quais a crise climática global é reconhecida, interpretada e administrada do ponto de vista da construção de políticas públicas que relacionam diferentes atores.

Busca-se tomar as Conferências entre as Partes (COPs) como locus privilegiado de análise, considerando-as como arenas políticas e institucionais fundamentais para a negociação de compromissos multilaterais e produção de normas e consensos em torno da governança do clima. Mais que eventos burocráticos, as COPs funcionam como espaços performativos em que diferentes atores, como Estados, empresas, ONGs, movimentos sociais e a comunidade científica disputam desde os significados das mudanças climáticas, até as soluções apontadas para elas.

As COPs têm operado como importantes espaços de diplomacia climática, em que os resultados dos acordos dependem tanto da habilidade estratégica dos negociadores quanto das pressões de atores transnacionais, com especial importância dos agentes estatais no processo (Dimitrov, 2016). Bulkeley e Newell (2010) apontam que, apesar de seus limites estruturais, as COPs permanecem essenciais na produção de legitimidade, no acompanhamento do cumprimento de metas e na formalização de novas formas de governança híbrida, em que o papel dos atores não estatais está sendo mais reconhecido.

Métodos

Metodologicamente, o artigo parte de uma análise interdisciplinar e interpretativa do fenômeno de confecção das políticas de acordos climáticos, combinando uma investigação bibliográfica sobre os fundamentos da governança climática atual, bem como os entraves enfrentados para o alcance dos objetivos estabelecidos nestes acordos. Mais especificamente, nos detivemos aqui em uma análise acerca das conferências entre as

Partes, evento anual vinculado à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC), como um dispositivo institucional de produção, regulação e difusão de discursos climáticos que se ancoram em uma percepção generalizada do risco ocasionado pelas chamadas “mudanças climáticas”. Ainda, problematiza-se, neste trabalho, a abordagem policêntrica que, ao longo dos últimos anos, foi sendo definida como perspectiva principal de agenciamento da questão climática em nível global.

Parte-se do entendimento de que a construção do conhecimento sobre a governança climática global exige o diálogo entre diferentes campos do saber. De acordo com Minayo (2012), a pesquisa qualitativa é particularmente adequada quando se busca compreender fenômenos complexos e dinâmicos. Neste caso, busca-se analisar como as mudanças climáticas configuram-se como objeto de práticas de governança, a partir da análise dos sentidos, significados e conflitos que as atravessam como fenômeno social. A escolha pela análise bibliográfica justifica-se pela possibilidade de reunir, sistematizar e interpretar um determinado *corpus* teórico, a fim de identificar padrões, mas, também, as lacunas existentes na bibliografia sobre o assunto. O marco analítico deste trabalho ancora-se na hermenêutica crítica de John B. Thompson (2011), para quem é fundamental contextualizar e compreender as formações discursivas a fim de entender como estas podem sustentar relações de dominação, reproduzindo ou criando novas assimetrias sociais e políticas.

Este artigo está estruturado em três seções principais, que se complementam na análise da governança climática global a partir de uma perspectiva crítica. Na primeira seção são apresentados os fundamentos teóricos do paradigma policêntrico, discutindo como ele emergiu como modelo dominante nas últimas décadas, articulando múltiplos níveis e atores na gestão das políticas acerca das mudanças climáticas. Em seguida, busca-se analisar o papel das Conferências entre as Partes como arenas institucionais centrais para a construção dos acordos internacionais, destacando as ambivalências desse processo. Por fim, a última seção será dedicada a problematização das limitações desse paradigma, especialmente no que se refere às desigualdades globais, à assimetria entre os atores e à fragilidade na implementação dos compromissos assumidos, apontando a necessidade de repensar os caminhos da ação climática global frente à sociedade do risco (Beck, 2010).

Policentrismo e a Governança Climática Global

As tentativas de estruturar modelos de governança do clima exigem uma reorientação profunda das instituições nacionais e internacionais rumo a uma governança dos sistemas da Terra (Inoue, 2016, p. 94). Desde o Clube de Roma e a primeira Conferência Ambiental de 1972, buscou-se consolidar “regimes internacionais ambientais” apoiados em um discurso ecológico que os legitimasse (Kerber, 2022). Contudo, como destaca Inoue (2016), esses modelos enfrentam limites estruturais diante da crescente complexificação das sociedades contemporâneas e da ampliação dos efeitos das mudanças climáticas sobre as populações humanas.

Portanto, a concepção policêntrica de governança emergiu como possibilidade teórica e política para lidar com esta problemática. A abordagem policêntrica pode ser caracterizada “pela compreensão de que a gestão de determinados recursos exige a diluição da autoridade em diferentes centros de poder decisórios, buscando confluências que permitam a abrangência do recurso e métodos eficientes de manejá-lo” (Kerber, 2025, p. 92).

Segundo Capellari, Calmon e Araujo (2017, p. 215):

A policentricidade pode aplicar-se à organização de diversos processos políticos e, no caso dos processos relacionados aos recursos de propriedade comum, os centros de autoridades são os próprios indivíduos e atores que influenciam o recurso – os quais se auto-ajustam mutuamente e têm a independência para organizar suas relações uns com os outros no âmbito de um sistema geral de regras.

O policentrismo marca a transição de modelos institucionais centrados em autoridade estatal para arranjos que respondam às demandas plurais e dinâmicas da sociedade global (Ostrom, 2010; Jordan; Huitema, 2014). Nesse contexto, a agenda climática global se desenvolve a partir de diagnósticos sobre a excessiva centralização decisória no Estado. Entre os campos sociais, é na questão climática que a noção de governança encontra maior êxito, devido ao caráter transfronteiriço do problema.

Jasanoff e Martello (2004) explicam que as questões socioambientais, ou “políticas da Terra”, são fundamentais para se pensar a relação entre a dimensão local e a global dos fenômenos climáticos. Assim, a noção de fronteira, tão essencial à teoria política clássica e uma das ideias-força responsáveis pela manutenção da legitimidade de nossas comunidades políticas imaginadas (Anderson, 2008) parece não ser sustentável quando

se lida com as causas e os efeitos das mudanças climáticas, conforme aponta parte da bibliografia.

Com a publicação do livro *Governing the Commons* (1990), a economista Elinor Ostrom torna-se um dos pilares fundamentais do neoinstitucionalismo contemporâneo. A partir de uma crítica sistemática dos padrões do pensamento da economia ecológica da segunda metade do século XX, representada, principalmente, por Garret Hardin (1968), e de um intenso esforço empírico em reconhecer a diversidade das práticas comunitárias de gestão de recursos de uso comum, a autora e seu marido Vincent Ostrom lançaram as bases para que a abordagem policêntrica se tornasse uma contribuição fundamental para a formulação de políticas públicas nas últimas décadas (Capelari; Calmon; Araújo, 2017).

Embora o modelo desenvolvido por Ostrom tenha se inserido, inicialmente, em um enfoque comunitário e de baixa complexidade, frequentemente envolvendo poucos atores sociais, o seu questionamento dos padrões de relação entre Estado e a sociedade na gestão dos recursos naturais tornou-se rapidamente um fundamento de crítica à centralização do poder decisório. A abordagem policêntrica, neste sentido, emerge como um modelo político-institucional baseado em algumas das principais características do mercado liberal com uma nova roupagem.

Os trabalhos clássicos de Vincent Ostrom, que tiveram uma grande influência sobre a concepção de governança dos bens comuns de Elinor Ostrom, exprimem de maneira muito clara uma desconfiança em relação ao papel do Estado na produção de políticas públicas. Conforme Capelari, Calmon e Araújo (2017, p. 215), “a proposta de policentrismo é delimitada a partir da compreensão de que a gestão pública precisa funcionar juntamente com o modelo de gestão privada” e, além disso:

[...] o Estado, por meio de sua capacidade orçamentária, poderia atuar principalmente como financiador das políticas públicas e no controle de processos ligados à quantidade e à qualidade do fornecimento dessas políticas. A produção, entretanto, seria uma tarefa específica dos atores mais próximos do local em que a política pública é necessária, situação na qual a policentricidade se configuraria na medida em que as diversidades de atores, de níveis, de setores e de funções desses atores estivessem presentes na figura de centros de autoridade individualizados (Capelari; Calmon; Araújo, 2017, p. 216).

Nesse cenário, o papel do Estado é ressignificado na arena política. No artigo “Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change”,

elaborado para o Banco Mundial, Ostrom (2009) propõe uma abordagem policêntrica para enfrentar as mudanças climáticas, visto os limites dos acordos internacionais e das políticas socioambientais vigentes. Para a autora, problemas complexos e globais, como o aquecimento do planeta, não podem ser solucionados apenas por instituições estatais centrais, que carecem de participação, reconhecimento e legitimidade junto aos afetados. Assim, Ostrom defende a atuação coordenada e relativamente autônoma de múltiplos centros decisórios em níveis local, nacional e internacional. Essa configuração favorece experimentação, aprendizagem, adaptação às realidades locais e maior *accountability*, tornando os sistemas de governança mais resilientes e responsivos.

Jordan *et al.* (2015) argumentam que o policentrismo contribui para a inovação e a experimentação de políticas climáticas, criando um ambiente no qual diferentes atores testam soluções variadas e aprendem mutuamente a partir de suas experiências. Pahl-Wostl (2009), ao falar sobre a governança das águas, destaca que sistemas policêntricos são fundamentais para estabelecer processos adaptativos da gestão de recursos naturais, pois permitem a integração de múltiplas escalas e conhecimentos locais em processos de tomada de decisão mais flexíveis e participativos. Essas contribuições corroboram conclusões que estão, em grande medida, naturalizadas no campo de estudos institucionais acerca dos melhores métodos e práticas para a governança ambiental e climática. No entanto, Jordan e Huitema (2014) apontam que a governança climática global não pode eliminar a inovação política que o Estado é capaz de engendrar.

A adoção do policentrismo como modelo de produção de políticas climáticas coloca um segundo problema. Enquanto a concepção de regimes internacionais ambientais reiterou o papel das relações internacionais e, portanto, da agência soberana dos Estados-nação, a noção de governança climática expande a ideia de ordem global ao abarcar diferentes regimes de poder político, muitas vezes conflitivos, em uma lógica que desconsidera os limites territoriais e trata fronteiras como construções artificiais. Nesse novo cenário, as mudanças climáticas extrapolam a categoria “meio ambiente”, tornando-se o nó górdio que articula todas as dimensões da vida social, sobretudo na sociedade do risco (Beck, 2010).

Conforme Keohane e Victor (apud Inoue, 2016, p. 97), a governança climática constitui um complexo de regimes que envolve instituições da UNFCCC, iniciativas multilaterais e bilaterais entre países, o IPCC e diversos regimes regulatórios regionais e internacionais, como os acordos sobre ozônio e carbono negro. O Banco Mundial também

exerce papel relevante ao financiar mecanismos da Convenção e induzir investimentos com impactos climáticos. Além disso, atores subnacionais e setores industriais integram esse sistema amplo e interdependente.

A incorporação gradual de atores não estatais nos espaços de formulação e deliberação, como as COPs, evidencia a superação do modelo estatocêntrico das relações internacionais. A maior presença de agentes sociais diversos indica uma mudança nas instituições multilaterais, marcada pela adoção da noção de governança. Um exemplo ocorreu durante o governo Bolsonaro (2019–2022), no qual apesar da postura negacionista e antirregulatória do Ministério do Meio Ambiente, movimentos sociais (especialmente o movimento indígena) e cientistas independentes atuaram de forma expressiva nas COPs, tensionando a narrativa oficial brasileira. Esse cenário policêntrico favoreceu o que Zilio (2023) denomina “transescalaridade da luta indígena”, isto é, a capacidade de articular coalizões autônomas ao Estado e engajar-se em múltiplas escalas de ação política.

Nas últimas décadas, os regimes de poder político têm sido reconfigurados, e o papel do Estado-nação tem sido cada vez mais questionado, inclusive na arena ambiental. A proposta de uma governança mais descentralizada, auto-organizada e aberta à diversidade de atores (Biermann *et al.*, 2009), embora seja promissora, também se mostra funcional ao modelo neoliberal ao internalizar suas lógicas de mercado e eficiência para a questão ambiental. Assim, uma das principais problemáticas da transição do modelo de regime interestatal para o de governança global é a falsa equivalência entre os diferentes agentes que compõem essa rede policêntrica. A distribuição desigual de poder torna evidente que os consensos produzidos nem sempre refletem um processo democrático de tomada de decisão, mas sim a imposição de agendas por parte de blocos econômicos e políticos dominantes.

A distinção proposta por Schroeder (2010) entre atores e agentes de governança é útil para compreender como se organizam as disputas nesse campo. Atores podem ser incluídos nos processos participativos, mas nem sempre são agentes efetivos, ou seja, dotados de poder real de decisão. A arquitetura institucional da governança climática atual foi construída por meio de consensos estatais e diplomáticos, o que implica resistência à redistribuição efetiva do poder decisório. Assim, mesmo quando atores não estatais são mobilizados para legitimar decisões, frequentemente suas contribuições são simbólicas ou periféricas. Um exemplo disso ocorreu na COP 26, realizada em Glasgow, Escócia,

em 2021, com a presença de lideranças indígenas brasileiras, que, apesar de mobilizarem ampla atenção internacional, não conseguiram incidir diretamente sobre os principais acordos estabelecidos.

Além disso, críticas acadêmicas e de movimentos sociais têm sido feitas a estes espaços decisórios e à participação de atores não estatais devido aos desafios em construir compromissos suficientes para lidar com as mudanças climáticas, bem como obter financiamento para políticas como a transição energética. Bäckstrand *et al.* (2017) argumentam que a crescente inclusão de atores não estatais nas COPs nem sempre resulta em democratização efetiva da governança climática, muitas vezes reproduzindo assimetrias de poder e interesses econômicos dominantes. Por outro lado, organizações como a Associação dos Povos Indígenas Brasileiros denunciam a marginalização das vozes tradicionais e o uso instrumental da sua presença nesses eventos. Durante a COP26, por exemplo, lideranças indígenas como Txai Suruí destacaram o racismo ambiental e a falta de mecanismos reais de participação, apontando que suas contribuições são frequentemente ignoradas em decisões centrais, mesmo sendo os povos que mais protegem ecossistemas estratégicos para o equilíbrio climático global (APIB, 2021).

A percepção generalizada do risco climático (Beck, 2010) fortaleceu o diagnóstico de que, no contexto da modernidade reflexiva, não há respostas unificadas e centralizadas. Ao contrário, o que se observa é uma multiplicidade de soluções em disputa, muitas vezes articuladas de forma competitiva e utilitarista. Assim, o grau de cooperação alcançado reflete menos um ideal de solidariedade global e mais a capacidade de certos blocos econômicos de estruturar e impor suas agendas.

Essa tensão, contudo, não é recente. Joan Martínez-Alier (2007) já havia observado, em sua análise dos diferentes ecologismos, que a tematização da questão ambiental oscila entre duas abordagens: a naturalista, que busca evitar a ação antrópica, e a ecoeficiente, que visa combinar economia e sustentabilidade via inovação tecnológica. Essa dualidade ainda é visível na governança climática atual. A crise do clima continua sendo tratada sob chaves heurísticas que evitam o enfrentamento de conflitos políticos, guerras comerciais e desigualdades estruturais como o racismo e o patriarcado. Ignorar essas dimensões é costurar soluções técnicas em tecidos sociais rasgados por disputas históricas.

Outro desafio é o que Anthony Giddens definiu como o “Paradoxo de Giddens” (Martins, 2011), qual seja, a dificuldade em mobilizar ações políticas para problemas cujos efeitos se manifestam no longo prazo e de modo globalizado, embora exijam respostas imediatas e localizadas. Tal paradoxo evidencia a tensão entre estruturas institucionais e a agência dos indivíduos e grupos sociais diante da crise climática.

Por fim, a abordagem policêntrica proposta por Ostrom reconhece a multiplicidade de níveis de decisão e ação na mitigação das mudanças climáticas. Ao deslocar a centralidade do Estado, abre-se a possibilidade de novas conformações políticas e epistêmicas. No entanto, essa descentralização também traz desafios importantes, como a coordenação entre diferentes escalas e o risco de diluição de responsabilidades. O policentrismo, portanto, mais do que uma solução acabada, é uma arena de disputa e reconfiguração contínua dos modos de fazer política climática.

As COPs e os acordos climáticos: disputas e limites da governança climática

A história do discurso e das práticas ecológicas parte de uma dualidade que sustentou o ambientalismo tradicional, a saber, uma disputa entre a ideia de desenvolvimento econômico irrestrito e a concepção de crescimento zero, a qual influencia a própria história das COPs e dos Acordos Climáticos.

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), criada em 1992 durante a Eco-92 no Rio de Janeiro, foi um marco na institucionalização da governança climática global. Seu objetivo foi oferecer uma plataforma internacional capaz de acompanhar e articular os compromissos assumidos pelos países em relação ao aquecimento global, fomentando uma forma de ambientalismo estratégico que buscasse consensos mínimos entre os Estados participantes. A conferência se tornou, então, o principal fórum multilateral para a discussão de soluções frente às mudanças climáticas, reunindo anualmente representantes de quase todas as nações do mundo, sejam eles líderes políticos, representantes do mercado, de organizações civis e da comunidade científica.

Nesse contexto, a terceira COP, realizada em Kyoto em 1997, marcou um dos primeiros esforços concretos de implementação de metas obrigatórias de redução de emissões com a apresentação do Protocolo de Kyoto. No entanto, sua efetivação só ganhou corpo uma década depois, com a ratificação por 55 países em 2005. A estrutura

da governança climática global estabeleceu uma triangulação funcional entre três instituições: o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), responsável por delinear as diretrizes políticas; o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas - IPCC, como órgão técnico-científico encarregado de produzir diagnósticos sobre as mudanças climáticas; e as Conferências entre as Partes - COPs, que operam como espaços de agendamento institucional, consolidando acordos em forma de tratados multilaterais. Essa triangulação contribuiu para sedimentar um consenso importante acerca da significativa interferência humana no sistema climático ser um fator determinante para os desequilíbrios ecológicos contemporâneos.

Embora haja uma série de dissensos acerca das mudanças climáticas, esta triangulação institucional foi eficiente em estabelecer como consenso que a ação antropogênica é a responsável pela interferência nos ciclos naturais da Terra, levando a diversas consequências como perda de biodiversidade, escassez de recursos naturais, mudança nos regimes pluviométricos, afetação da saúde humana, entre outros. A popularização deste debate tem levado uma série de cientistas, incluindo as ciências humanas, a propor e debater conceitos como os de antropoceno, capitaloceno, plantationceno, entre outros termos, a fim de promover uma maior conscientização sobre a relação entre os seres humanos e a Terra (Moore, 2022).

No entanto, há críticas a este consenso, as quais derivam de diferentes ontologias mobilizadas para pensar as mudanças climáticas (Joerss; Silva; Santos, 2021). Frequentemente, a ideia de "ação humana" é assumida como algo homogêneo e determinístico. A ideia de planeta comum, amplamente difundida após a publicação do Relatório Brundtland em 1987, renovou a crença de que o futuro da humanidade é uma questão comum, ou seja, igualmente pertencente a todos os seres humanos. As propostas intervencionistas de cunho policêntrico que fundamentam a agenda climática global parecem corroborar esta ideia, embora, seja importante repensar das desigualdades desse processo, que colocam diferentes sociedades em patamares distintos, não só da produção de riscos climáticos, mas da absorção de seus efeitos e, principalmente, no poder de decidir sobre o assunto. A própria COP, após 2005, com a implementação definitiva do Protocolo Kyoto, criou uma fração interna, limitando importantes decisões climáticas ao grupo de grandes poluidores que se comprometeram com o Protocolo, a esta fração deu-se o nome de MOP, os quais reúnem-se durante as COPs em debates específicos.

O princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada, previsto no artigo 7 da UNFCCC, busca responder às assimetrias entre países. Na prática, porém, os acordos climáticos têm reproduzido desigualdades entre Norte e Sul Global. Mecanismos como o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) expressam um “colonialismo climático” (Neyroz, 2023), ao permitir que países industrializados mantenham suas emissões mediante compensações realizadas em países periféricos. Além de ignorar desigualdades estruturais, tais mecanismos afetam a soberania energética, alimentar e hídrica desses países. A noção de colonialidade do poder de Quijano (2005) esclarece esse processo, ao mostrar como os riscos climáticos são convertidos em ativos privatizados por poucos, enquanto os custos sociais e ambientais são socializados entre países com baixo poder de barganha. Assim, discursos de poder e saber legitimam esse arranjo como única via possível para a redução das emissões globais.

Além disso, um dos principais limites dos consensos programáticos das COPs está na fragmentação dos atores institucionais que a formam ou influenciam. Uma das problemáticas que podem ser apontadas em torno do processo global de agendamento institucional sobre a crise climática está nas mudanças políticas que são endógenas da maioria destes países. Embora alguns casos mais extremos sejam exceções, como o ocorrido entre 2019 e 2022 no Brasil e atualmente nos Estados Unidos, com a retirada do país do Acordo de Paris por Donald Trump, ainda assim, a cada eleição interna ou mudanças políticas bruscas como rupturas democráticas e crises governamentais, acabam gerando efeitos diretos sobre a governança global do clima.

Essa instabilidade institucional e a volatilidade política interna dos países revelam a fragilidade da governança climática global e a dificuldade em manter compromissos duradouros e estratégias coerentes ao longo do tempo. Diante desse cenário de incertezas, são comuns as tentativas de contornar entraves políticos e sociais por meio de propostas tecnocráticas e soluções de mercado, que prometem eficácia imediata, mas frequentemente ignoram as complexidades socioambientais envolvidas. É nesse contexto que versões heterodoxas de policentrismo, que criticam o Estado como ator central do debate climático, ganham força, intensificando os tensionamentos por meio de acordos paraestatais, sobretudo, por meio de práticas que apostam na compensação e na neutralização das emissões, sem enfrentar suas causas estruturais.

Neste cenário, ganha destaque a crítica às soluções propostas nos marcos dos acordos, sobretudo no que diz respeito ao conceito de “emissões líquidas zero” (Net

Zero). Segundo o relatório “Soluções reais, não Net Zero” (Real Solutions, 2025), tais metas funcionam como uma cortina de fumaça para perpetuar os atuais níveis de emissões sob a roupagem de compensações de mercado (Joerss; Silva; Santos, 2021). A crítica se estende também à crescente adesão à geoengenharia climática, um conjunto de técnicas especulativas que pretende alterar condições atmosféricas locais com o objetivo de mitigar efeitos climáticos extremos. Embora ainda em estágio experimental, a simples inclusão dessas propostas nas agendas oficiais demonstra o esvaziamento das alternativas baseadas em justiça socioambiental e políticas públicas transformadoras, substituídas por soluções tecnocráticas, financeirizadas e altamente preocupantes.

Jean-Pierre Leroy (2016), educador e ambientalista que atuou na Amazônia, apresenta uma perspectiva crítica sobre a questão socioambiental contemporânea. Segundo Leroy (2016), é preciso resgatar o território como referência concreta e situada das ações socioambientais, pensando, neste caso, a questão climática. Ao observar como tem ganhado força abordagens centradas em mercados transfronteiriços de carbono ou tecnologias que ampliam a ação antrópica sobre o ambiente, importa retomar a defesa do autor sobre o papel das comunidades e povos tradicionais em questionar as regras do mercado a partir de suas territorialidades, afinal, as políticas ambientais devem estar enraizadas nos saberes e práticas destes que são os mais afetados pelas mudanças climáticas. Além disso, Leroy compreende que a governança socioambiental depende, em larga medida, do aparato institucional do Estado para que estes territórios sejam considerados como um Comum pertencente à toda a sociedade e, em particular, para os povos que dela usufruem. Assim, o Estado não aparece como um ator a ser dispensado, mas disputado para a construção de uma nova ética socioambiental.

Crise da governança climática global

Vossole (2013) apresenta uma perspectiva crítica sobre os modos contemporâneos de governança climática global, centrados na consolidação de uma ordem capitalista de regulação socioecológica que vivencia, de forma crescente, uma profunda crise de legitimidade. A significativa alteração que ocorre com a emergência da globalização (e do neoliberalismo), que é a transferência de autoridade e legitimidade dos Estados-nação para uma ordem internacional, trouxe à baila a necessidade de reformulação dos padrões de construção de legitimidade política, tendo em vista que, se

os Estados, com sua unidade territorial e constitucionalismo político parecem artificiais e arbitrários, a ideia de "global" é ainda menos sólida para os agentes envolvidos. Neste sentido, essa ordem política (e, consequentemente, moral) representa a institucionalização de uma fase da acumulação capitalista em que se trata da indefinição e não restrição dos modos de expropriação e exploração fundados na capacidade do capital se capilarizar para além de fronteiras.

É nesse contexto que surgem os grandes marcos da governança climática global, como a emergência das Conferências das Partes, em 1992, a criação do Protocolo de Kyoto, em 1997, e o Acordo de Paris, assinado em 2015. Cada um desses momentos esteve, em alguma medida, ancorado em perspectivas mais otimistas de cooperação internacional. Contudo, ao lado dessas promessas, emergem reações sociais, políticas e econômicas que expressam desconfiança em relação à efetividade desses acordos, não apenas por falhas técnicas ou operacionais, mas porque as crises que os desafiam são constitutivas da própria governamentalidade neoliberal (Ferguson, 1994). Como argumenta Vossole (2013, p. 156), “estas crises repolitizam a governança”, tornando visíveis suas bases materiais e ideológicas.

Inspirados na análise de Karl Polanyi (1944), Vossole e outros autores identificam nestes processos a atuação do que ficou conhecido como o “duplo movimento”, ou seja, a tentativa da sociedade de se proteger contra os efeitos desagregadores do mercado autorregulado. Enquanto nas últimas décadas observamos um avanço das agendas de liberalização econômica, internacionalização dos mercados e fortalecimento das instituições multilaterais (Organização Mundial do Comércio, Organização das Nações Unidas, Banco Mundial, etc.), ocorre recentemente um movimento em sentido oposto, ou seja, emergem políticas protecionistas, agendas conservadoras e o fortalecimento de blocos econômicos auto-referenciados, além de um visível declínio no engajamento internacional com agendas coletivas em relação à mitigação das mudanças climáticas.

As reconfigurações do jogo político global abrem espaço para diferentes formas de contestação. Algumas críticas à governança climática global emergem a partir de posições subalternas, defendendo alternativas mais democráticas e igualitárias, reconhecida por Vossole (2013) como uma alterglobalização progressista. Outras, no entanto, têm caráter reacionário, associadas a nacionalismos excludentes, xenofobia e extremismos religiosos. Mesmo que por caminhos distintos, ambas as tendências

desafiam a atual arquitetura institucional da governança climática global (Inoue, 2016), colocando em xeque sua capacidade de resposta diante de uma crise sistêmica.

Algo que frequentemente foge à análise com enfoque institucional acerca da governança climática global, muito bem apontado por Vassole (2013), é a relação intrínseca entre estas instituições e sua influência política e econômica com as reconfigurações do processo de acumulação capitalista. Conforme aponta Moore (2022), a sociedade moderna transformou a natureza por meio de um processo de ressignificação do ambiente como um repositório de recursos, como uma "natureza barata". Assim, quando se fala de Antropoceno como uma forma genuinamente geológica de se discutir os fenômenos climáticos, apaga-se contradições do seio da acumulação capitalista. Segundo Moore (2022, p. 134), "é fácil fazer uma história com o Antropoceno. Ele não desafia desigualdades, a alienação e a violência naturalizadas, inscritas nas relações estratégicas da modernidade de poder e produção". Desse modo, a questão do autor é a de repensar o capitalismo como uma nova forma de organizar a natureza.

Essa organização, contudo, não é neutra e envolve múltiplos atores e escalas de ação. Segundo Vassole (2013), a crise de legitimidade que desafia a governança climática global também está relacionada à forma autoritária como se constitui esta maneira socioecológica de constituir relações no período contemporâneo. Quando um acordo climático é feito, com compromissos importantes estabelecidos, formas de financiamento explicitadas e legitimidade suficiente para ser implementado, devemos supor que são sociedades, milhões, ou até bilhões de pessoas, além de uma diversidade imensa de outros seres que são afetados. Quão profunda e complexa é esta ecologia-mundo e como diluir ou recriar fronteiras pode impactar as existências no planeta?

Essa crítica é fundamental para compreender por que as propostas oriundas das COPs e de outras instituições multilaterais frequentemente falham em gerar transformações substantivas. Mesmo quando os acordos são formalmente legitimados, com metas e compromissos estabelecidos, é preciso lembrar que as decisões têm efeitos sobre sociedades inteiras, podendo afetar bilhões de seres humanos e não humanos. A complexidade da ecologia-mundo (Moore, 2015) exige abordagens que reconheçam a diversidade dos modos de vida, das vulnerabilidades e das relações socioecológicas em escala global. No entanto, o que predomina ainda é uma racionalidade tecnocrática e gerencial, orientada por um ambientalismo de mercado (Bernstein, 2004), no qual os *policy makers* operam dentro de uma ordem discursiva que reduz o enfrentamento da

crise climática à implementação de instrumentos econômicos, como precificação do carbono e financiamento verde.

Com isso, o discurso legitimador da governança climática passou a apoiar-se em uma gestão tecnocrática conduzida por especialistas (Vossole, 2013, p. 161), deslocando a política do dissenso para o campo da administração técnica e minimizando disputas ontológicas e epistemológicas sobre o significado das mudanças climáticas. Diante da crise de legitimidade das instituições globais, da proximidade de pontos de não-retorno ecológico e da intensificação de conflitos que reacendem nacionalismos e tensões bélicas, as COPs têm consolidado a normalização do risco (Beck, 2010), isto é, a institucionalização do colapso. Fala-se cada vez mais em resiliência, e não em transformações estruturais. Assim, efeitos antes mobilizados para frear a industrialização e o consumismo agora legitimam intervenções tecnológicas na natureza que podem favorecer a reprodução do capital (Malm, 2020).

Considerações Finais

Com a realização da 30ª edição da Conferência das Partes, no Brasil, em 2025, o tema da governança climática global revela-se ainda mais importante para fins de análise. Tornar o Brasil, em especial a capital do Pará, Belém, como palco dos debates climáticos contemporâneos tem diversas razões. A primeira, e mais óbvia, relaciona-se ao potencial de biodiversidade vegetal e animal presente no território brasileiro, com ênfase à Amazônia. Além disso, o protagonismo da diplomacia brasileira em órgãos internacionais contribuiu à construção de uma imagem positiva do país em termos de multilateralismo. Uma questão adicional pode ser a própria posição do país como terceiro maior receptor de investimentos via mercado global de carbono, atrás apenas de China e Índia.

Neste sentido, refletir sobre a governança climática global é um assunto de primeira ordem se buscamos compreender as relações entre crise climática, justiça ambiental e a vulnerabilidade estrutural de países como o Brasil. As transformações históricas das relações entre Estado e sociedade mostraram que o poder centralizado encontrou respaldo durante longo período, mas chegou ao seu limite com a emergência do neoliberalismo e com a globalização crescente nas últimas três décadas. O modelo estatocêntrico das relações internacionais ambientais foi gradualmente sendo substituído pela concepção de governança e, conseqüentemente, pela abordagem policêntrica na

política climática, levando à inserção de novos atores e agentes não-governamentais nas mediações realizadas sobre este tema.

Desse modo, a história da agenda climática contemporânea é influenciada pelo policentrismo, o qual prevê a diluição do poder decisório em diferentes centros de autoridade, e meios distintos de confecção política, monitoramento e sanção relacionados às relações interinstitucionais. Embora a abertura para novos agenciamentos na governança climática seja um avanço importante, é fundamental que sejam ressaltadas as suas limitações, como: a dificuldade de coordenação de múltiplos atores em escalas diferentes de poder e com interesses plurais; a ausência de mecanismos de engajamento pleno de Estados-nação, bem como a sua responsabilização, visto que continuam sendo os principais sujeitos políticos da diplomacia internacional; e o risco de fragmentação e sobreposição das iniciativas no campo das políticas climáticas, enfraquecendo a legitimidade e a efetividade dos acordos multilaterais.

Acrescentamos a isso, a provocação que intelectuais críticos têm feito a agenciamentos tecnocráticos e mercantis, focados exclusivamente em uma lógica ecoeficiente de enfrentamento às mudanças climáticas. A posição resignada e pró-mercado de diferentes atores têm conduzido o debate público acerca da resiliência e adaptação climática a novos patamares, nos quais geoengenharia solar, reflorestamentos (desertos verdes) e as políticas compensatórias identificadas como Net Zero, que atualizam o colonialismo climático, aparecem como soluções adequadas e concretas.

Não se trata de atribuir primazia a um único modelo. Mesmo que a centralidade dos Estados-nação nas relações internacionais ambientais não se sustente, tanto por limitações estruturais quanto pela nova ordem internacional em consolidação, faz-se necessário sopesar as ambivalências da governança policêntrica. Portanto, este estudo evidencia como assimetrias de poder, interesses econômicos e políticos e novas configurações socioecológicas condicionam o alcance dos acordos climáticos e a própria capacidade das COPs de promover um estágio social em que o colapso climático não seja normalizado nem seus riscos convertidos em mercadoria.

Referências

ANDERSON, B. *Comunidades imaginadas*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL (APIB). *Carta da APIB na COP26: Vozes Indígenas pelo Clima*. Outubro de 2021. Disponível em:

https://apiboficial.org/files/2021/10/CartaAPIBcop26_PT_livreto.pdf. Acesso em: 28 jun. 2025.

BÄCKSTRAND, K. *et al.* Non-state actors in global climate governance: From Copenhagen to Paris and beyond. *Environmental Politics*, v. 26, n. 4, p. 561–579, 2017.

BECK, U. *Sociedade de risco*: Rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2010.

BERNSTEIN, S. Legitimacy in Global Environmental Governance. *Journal of International Law & International Relations*, v. 1, 139-166, 2004.

BIERMANN, F. *et al.* The fragmentation of global governance architectures: A framework for analysis. *Global environmental politics*, v. 9, n. 4, p. 14-40, 2009.

BULKELEY, H. *Transnational climate change governance*. Cambridge University Press, 2014.

CAPELARI, M. G., CALMON, P., ARAÚJO, S. Vincent e Elinor Ostrom: duas confluente trajetórias para a governança de recursos de propriedade comum. *Ambiente & Sociedade*, v. 20, p. 203-222, 2017.

DIMITROV, R. S. The Paris agreement on climate change: Behind closed doors. *Global environmental politics*, v. 16, n. 3, p. 1-11, 2016.

HARDIN, G. The tragedy of the commons. *Science Magazine*, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 1968.

INOUE, C. Y. A. Governança global do clima: proposta de um marco analítico em construção. *Carta Internacional*, v. 11, n. 1, p. 91-117, 2016.

JASANOFF, S.; MARTELLO, M. (org.) *Earthly politics*: local and global in environmental governance. Cambridge: MIT Press, 2004.

JOERSS, O.; SILVA, Ca. R. da; SANTOS, M. A. dos. Mudanças climáticas na agenda global: O que aprendemos com as Conferências das Partes (COP) e o que está em jogo na COP 26. *Ciência & Trópico*, v. 45, n. 2, 2021.

JORDAN, A. J. *et al.* Emergence of polycentric climate governance and its future prospects. *Nature Climate Change*, v. 5, n. 11, p. 977-982, 2015.

JORDAN, A.; HUITEMA, D. Innovations in climate policy: The politics of invention, diffusion, and evaluation. *Environmental Politics*, v. 23, n. 5, p. 715-734, 2014.

KERBER, C. *O Discurso Ecológico, a Educação Ambiental e os Comuns*. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal de Santa Catarina, 2022.

KERBER, C. *Perspectivas sobre os Comuns: Uma análise teórica*. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política, Universidade Federal de Santa Catarina, 2025.

LEROY, J.-P. *Mercado ou bens comuns: O papel dos povos indígenas, comunidades tradicionais e setores do campesinato diante da crise ambiental*. Rio de Janeiro: Fase, 2016.

MARTINEZ-ALIER, J. *O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração*. São Paulo: Contexto, 2007.

MARTINS, R. C. O paradoxo de Giddens. *Contemporânea - Revista de Sociologia da UFSCar*, v. 1, n. 1, p. 237-237, 2011.

MINAYO, M. C. de S. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. *Ciência & saúde coletiva*, v. 17, p. 621-626, 2012.

MOORE, J. W. *Capitalism in the Web of Life: Ecology and the Accumulation of Capital*. Verso Books, 2015.

MOORE, J. W. (org.) *Antropoceno ou Capitaloceno: natureza, história e a crise do capitalismo*, São Paulo: Elefante, 2022.

NEYROZ, F. “Colonialismo climatico”: una lettura dell’attuale stato del climate law. *BioLaw Journal-Rivista di BioDiritto*, n. 2, p. 103-120, 2023.

OSTROM, E. *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University, 1990.

OSTROM, E. A polycentric approach for coping with climate change. Washington, DC: World Bank, 2009. *Policy Research Working Paper*, n. 5095. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/4246>. Acesso em: 28 jun. 2025.

OSTROM, E. Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. *American economic review*, v. 100, n. 3, p. 641-672, 2010.

PAHL-WOSTL, C. A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes. *Global environmental change*, v. 19, n. 3, p. 354-365, 2009.

QUIJANO, A. Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América. In: CLACSO, 2005.

REAL Solutions. *IPCC62: Call to center equity and real climate solutions*. 2024. Disponível em: <https://www.realsolutions-not-netzero.org/ipcc-62-call-to-center-equity-real-climate-solutions>. Acesso em: 28 jun. 2025.

SANTOS, B. de S. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. São Paulo: Edições Afrontamento, 2000.

SCHROEDER, H. Agency in international climate negotiations: the case of indigenous peoples and avoided deforestation. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, v. 10, p. 317-332, 2010.

THOMPSON, J. B. *Ideology and modern culture: critical social theory in the era of mass communication*. John Wiley & Sons, 2013.


VOSSOLE, J. V. A crise de legitimidade da governança climática global. Combinação de uma perspectiva marxista e polanyiana. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 100, p. 153-176, 2013.

ZILIO, R. A geopolítica anticolonial na transescalaridade da luta indígena. *Ambientes: Revista de Geografia e Ecologia Política*, v. 5, n. 2, 2023.


NOTAS

AUTORIA

Cristiano Kerber

Mestre em Sociologia e Ciência Política Doutorando em Sociologia
Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política da Universidade
Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, Santa Catarina
profcrisianokeber@gmail.com
 <https://orcid.org/0009-0000-6199-0253>

Isaura Wayhs Ferrari

Mestra em Sociologia e Ciência Política Doutoranda em Sociologia
Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política da Universidade
Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, Santa Catarina
ferrari.isaura@gmail.com
 <https://orcid.org/0000-0001-8162-1324>

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Concepção e elaboração do manuscrito: C. Kerber; I. W. Ferrari.

Coleta de dados: C. Kerber; I. W. Ferrari.

Análise de dados: C. Kerber; I. W. Ferrari.

Discussão dos resultados: C. Kerber; I. W. Ferrari.

Revisão e aprovação: C. Kerber; I. W. Ferrari.

CONJUNTO DE DADOS DE PESQUISA

FINANCIAMENTO

Não se aplica.

CONSENTIMENTO DE USO DE IMAGEM

Não se aplica.

APROVAÇÃO DE COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

Não se aplica.

CONFLITO DE INTERESSES

Não se aplica.

LICENÇA DE USO

Os autores cedem à **INTERthesis** os direitos exclusivos de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a licença *Creative Commons Attribution* (CC BY) 4.0 International.

Esta licença permite que **terceiros** remixem, adaptem e criem a partir do trabalho publicado, atribuindo o devido crédito de autoria e publicação inicial neste periódico.

Os autores têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não exclusiva da versão do trabalho publicada neste periódico (ex.: publicar em repositório institucional, em site pessoal, publicar uma tradução, ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial neste periódico.

PUBLISHER

Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas. Publicação no Portal de Periódicos UFSC. As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da universidade.

EDITORES

Eunice Sueli Nodari, Jo Klanovicz e Hernani Ciro Santana

HISTÓRICO

Recebido em: 01-08-2025 – Aprovado em: 10-10-2025 – Publicado em: 09-12-2025