

# INFORME LARI

CONJUNTURA INTERNACIONAL  
SOBRE

**CLIMA EM CRISE**



13ª Edição – Março de 2021



O Informe LARI é  
produzido pelo Programa  
de Educação Tutorial de  
Relações Internacionais da  
Universidade de Brasília

**Tutor:**

Juliano da Silva Cortinhas

**Membros:**

Ana Beatriz Zanuni  
Ana Luísa Vitali de Araújo  
Bruna Affonso Ferreira Maciel  
Celso Antônio Coelho Júnior  
Ester Deise Costa Santos  
Henrique Oliveira da Motta  
Jales Caur S.  
João Pires Mattar  
Julia de Souza Sales  
Luiza Batista Ferreira  
Nathalia Rezende Mamede  
Vanessa Cunha Rangel Ramos  
Yara Resende Marangoni Martinelli

**Edição:**

Ana Beatriz Zanuni  
Bruna Affonso Ferreira Maciel  
Ester Deise Costa Santos  
Henrique Oliveira da Motta  
Jales Caur S.  
Juliano da Silva Cortinhas  
Nathalia Rezende Mamede



*“It’s high time for the discipline to learn from some of its most innovative researchers and bring the study of climate change more central to its scope. No longer can international relations scholars turn a blind eye to the threats of the future, choosing to focus only on unraveling past histories of war and peace. If they do, they’ll be missing one of the greatest opportunities for scholarly innovation and real-world impact yet seen, with devastating consequences for the very world they hold so dear.”*

(Kate Guy)



## O Laboratório de Análise das Relações Internacionais

---

O LARI, como chamamos o Laboratório de Análise das Relações Internacionais, é um evento que acontece semestralmente e tem como objetivo observar em grupo a conjuntura internacional e discutir sobre possíveis cenários futuros, como uma forma de desenvolver a capacidade de interpretar os fatos e elaborar uma sequência lógica de possibilidades sobre eles.

Os membros do PET-REL discutem previamente temas relevantes no cenário internacional e escolhem qual será o mais interessante e produtivo. Após a pesquisa extensa sobre o assunto, divulgamos um breve resumo dos fatos e interpretações para os

interessados, o que objetiva contribuir para sua participação nos debates.

Após o LARI, todos são convidados a elaborarem sua análise de conjuntura, um documento em que cada interessado desenvolve uma breve introdução do assunto e desenvolve suas visões sobre os vários cenários que entende possíveis. Nessa fase, os membros do PET se dispõem a colaborar com qualquer assunto ou dúvida, incentivando os participantes do LARI que se interessem a elaborarem sua própria análise, que pode ser publicada no nosso boletim.

## A problemática do clima na contemporaneidade

---

### Introdução

A partir do desenvolvimento das cidades, especialmente após a Revolução Industrial e com a chegada de novas tecnologias, nós fomos introduzimos à era geológica que hoje é conhecida como Antropoceno (VIOLA; BASSO, 2016). Apesar de ainda não obter consenso científico, a passagem do Holoceno para essa nova era se torna muito evidente: o ser humano modificou a natureza de forma tão profunda que se tornou o principal ator das alterações associadas à ela.

Johan Rockström, em 2009, conceituou os chamados limites planetários,

que seriam nove limites ligados à sobrevivência humana no Planeta Terra, considerando futuras gerações. Apesar do limite chamado de “mudança do clima” ainda não ter sido ultrapassado, outros dois limites – integridade da biosfera e fluxos biogeoquímicos – já foram (ROCSTRÖM et al, 2009). Isso significa que precisamos estar em alerta, porque podemos causar danos irreversíveis ao planeta, chegando ao que é conhecido como “ponto de não retorno”, ou *tipping point*.

Nas relações internacionais, desde a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO 92), foram criadas três convenções para



lidar com o problema ambiental. Uma está relacionada à biodiversidade, outra à desertificação e a que mais nos interessa, a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), ligada à resposta às mudanças do clima.

No escopo da UNFCCC, são realizadas as Conferências das Partes, conhecidas como COPs, que hoje são o fórum multilateral mais importante para as decisões relativas às mudanças do clima. O Acordo de Paris, por exemplo, foi assinado no escopo da COP 21, em 2015, e definiu metas de redução de emissões de gases de efeito estufa (GEEs).

Para somar ao panorama internacional, mas de uma forma mais técnica, o Painel Governamental sobre Mudanças do Clima (IPCC) foi criado. Ao longo dos anos, publicou diversos materiais sobre a situação atual do planeta e o que poderiam ser caminhos alternativos para as nações. Em 2018, o Painel publicou um alarmante relatório, que ficou conhecido como Relatório 1,5°C. Neste estudo, o IPCC alerta os países que os limites de emissão de GEEs devem ser estipulados para que o aquecimento não ultrapasse os 1,5°C e as consequências sejam menos devastadoras, ainda que existam (IPCC, 2018). Os esforços e as ambições dos governantes passaram a ter que tomar uma forma mais robusta.

Além disso, a temática ficou em alta nos últimos anos devido a diversos acontecimentos: a criação do *Fridays for Future* (Sextas pelo Futuro), com Greta Thunberg como seu maior destaque, a saída do governo Trump do Acordo de Paris, a ameaça do governo brasileiro de também se retirar no início do Governo Bolsonaro, a mudança da capital da Indonésia, Jacarta, devido ao

aumento dos níveis do mar e a convocatória do *Climate Summit* pelo atual Secretário Geral António Guterres nos dias que precederam a Assembleia Geral das Nações Unidas em 2019, entre outros.

No ano de 2021, em meio à pandemia do novo coronavírus, os efeitos das mudanças do clima ainda foram percebidos. As fortes nevascas no Texas e na Europa, especialmente na região da Alemanha, que paralisaram cidades no último fevereiro. Devido às percepções crescentes sobre a relevância do problema, medidas como a convocação da reunião especial do Conselho de Segurança das Nações Unidas pelo Reino Unido para discutir as questões de paz e segurança relacionadas às mudanças do clima e a volta dos Estados Unidos para o Acordo de Paris com Joe Biden, foram tomadas. Contudo, ativistas climáticos continuam sofrendo repressão, como demonstrado pela prisão da ativista climática Disha Ravi no contexto da manifestação de agricultores indianos.

A proposta deste LARI é discutir o problema em diferentes perspectivas, algumas ainda pouco abordadas pelas Relações Internacionais: a) clima, a garantia dos direitos humanos e a migração; b) clima e a ameaça à segurança e à paz; c) os impactos das mudanças do clima na economia mundial; d) os impactos das mudanças climáticas na política e, finalmente, e) clima e a cooperação internacional.

## **Clima e Segurança**

A Segurança, quando discutida pelas teorias tradicionais das Relações Internacionais, possui um caráter militar, estadocêntrico e que envolve a atuação de

grupos de interesse muito fortes associados com o tema. Estudos mais recentes, principalmente os associados aos estudos críticos, tentam quebrar a noção do Estado como objeto central, trazendo a esfera individual para a análise. A partir disso, diversos estudos voltados para Segurança Alimentar, Segurança Humana, Segurança Econômica, Segurança Ambiental e Climática começaram a ser produzidos. A Segurança se atrela às questões de clima em diversos níveis de análise, desde o nível internacional, com a inserção desses temas em espaços de *high-politics*, como também o local, com a escassez de recursos básicos para a garantia da vida, como a água.

A presença do tema no Conselho de Segurança das Nações Unidas — único órgão do sistema ONU cujas decisões possuem caráter vinculante — é um indicador forte quanto à correlação dessas duas áreas. O Reino Unido, um dos membros permanentes, foi o que mais trouxe o assunto à tona. Na primeira vez, em abril de 2007, o tema veio associado às questões de energia e alimentação (UNITED NATIONS, 2007). As razões pelas quais o Reino Unido trouxe essa pauta são bastante simples: boa parte da energia produzida no mundo ou impacta ou depende das condições climáticas favoráveis, e, sem a regularidade de chuvas em escala natural, não há agricultura, gerando um enorme impacto socioeconômico a longo prazo. A partir da ausência desses recursos, há concorrência e os países que os possuem se tornarão alvo fácil, precisando apelar para a velha maneira de fazer relações internacionais: o conflito.

Considerando o papel do indivíduo na virada crítica dos estudos de segurança, as mudanças climáticas se tornam uma

verdadeira ameaça à existência de povos em regiões sem acesso à água. Os dados são claros, as fontes de água potável que temos no mundo estão em constante estresse se considerarmos o aumento de demanda, seja pelo aumento populacional do planeta, seja pelo avanço da produtividade das indústrias, da agricultura ou pela má distribuição global do recurso (KECK, 2020). Tal estresse também é causado pelas alterações no ciclo de chuva advindas de fenômenos como o degelo e a acidificação da água do mar — consequências da ação da sociedade industrializada no mundo. A partir disso, considera-se que uma Terceira Guerra Mundial pode ser causada pela disputa por recursos hídricos (GUPTA, 2016). A ideia de uma nova guerra a nível mundial traz a debate o retorno da ideia de sobrevivência como fim último das relações internacionais — um retorno ao ponto que muitos já consideravam superado. Os países militarizados e desenvolvidos — e que consomem mais água — irão acabar saindo em vantagem.

No entanto, embora tal ameaça seja latente, há esforços para que esse cenário extremo não passe de uma fantasia. O Reino Unido, novamente, trouxe a pauta para o Conselho de Segurança em 2021, agora com a voz do Primeiro Ministro Boris Johnson, que zerou a contagem de quase 20 anos desde que outro PM britânico havia sediado tal sessão (HARRABIN, 2021). Embora tenha sido indicado pelo Greenpeace que tais falas poderiam ser apontadas como parte de um grande discurso hipócrita do PM, considerando a abertura de novas minas de carvão (ARVIN, 2021) — um dos combustíveis responsáveis pela emissão de CO<sub>2</sub>, relacionado ao aquecimento global —, a



fala de uma figura política de um país com tamanho peso político no cenário internacional é de extrema importância para a questão securitária do clima a nível global.

Adiante, iremos abordar mais profundamente a perspectiva do indivíduo quanto às mudanças climáticas, principalmente no que tange aos direitos humanos e à migração — temas pertencentes à Segurança Humana. É necessário ter em consideração as diversas correntes de deslocamento causadas pela seca, pela alta quantidade de chuva e outros problemas ambientais. O termo para essas pessoas, os refugiados ambientais, ainda é pouco discutido, mas, infelizmente, cada dia mais visível com o decorrer dos anos e o aumento das catástrofes climáticas.

É difícil pedir para um governo de um país do Sul Global, com problemas latentes mais urgentes, que se preocupem com questões climáticas e, ainda, securitárias, quando há, por exemplo, fome e desemprego. A questão da desigualdade, no final da equação, acaba empurrando a preocupação pelo clima e pelos desdobramentos securitários — às vezes visíveis somente para quem o tem fora da sua realidade — para os países desenvolvidos.

Tal fato pode gerar uma falsa sensação de elitismo para a opinião pública e acadêmica (BALAJI, 2019) ao voltar-se para o clima a fim de entender os desdobramentos securitários do nível individual ao internacional e que somente países com recursos possam seguir tal agenda sem perdas. E, embora exista a Agenda 2030, os ODS e as ações da sociedade civil para tornar tais princípios globais práticas locais, é um

caminho que aparenta apresentar essas mesmas incertezas de curto a médio prazo.

Em uma revisão das pesquisas que utilizaram a intersecção entre mudanças climáticas e segurança na década de 2010, foram apontados as principais lacunas dessa agenda, indo desde a perpetuação dos estudos que têm como objeto os Estados nacionais e não os indivíduos — indicativo de possíveis guerras civis e conflitos entre diferentes grupos por recursos como a água —, até a falta de estudos sobre refúgio e, surpreendentemente, de agricultura (UEXKULL; BUHAUG, 2021).

Outro ponto fundamental indicado como uma lacuna nesse campo de estudos são os perigos biológicos, considerando que vivemos uma pandemia que pode ter sido causada pelas alterações climáticas (MARCHANT, 2021). Sofremos o risco de termos ciclos pandêmicos com as mudanças climáticas, considerando que “falhas na ação climática” e “clima extremo” foram identificados como riscos iminentes a impactarem mais a sociedade a longo prazo pelo terceiro ano consecutivo pelo Fórum Econômico Mundial (PANDEY, 2021).

Considerando os pontos levantados até aqui, é importante tomarmos notas de abordagens dentro da intersecção das discussões de Clima e Segurança. Propõe-se, então, dois questionamentos finais: (1) como sobreviver às questões securitárias de um cenário de crise climática generalizada, considerando um retorno aos primórdios básicos da sobrevivência e luta por recursos, e (2) quais são os principais desafios para garantir a Segurança dos seres humanos em uma crise climática, considerando que o que



tem sido feito atualmente se mostra longe do suficiente.

## **Clima e Economia**

A economia de um país se desenvolve por meio dos recursos que dispõe: recursos naturais, capital, força de trabalho e produtividade. Na era da Revolução Industrial, compreendida entre o final do século XVIII e início do século XIX, os países da Europa Ocidental, e posteriormente os Estados Unidos, encontraram na indústria o desenvolvimento econômico que lhes trouxe grandes fortunas. Países em desenvolvimento latino-americanos e asiáticos tiveram suas atividades industriais iniciadas mais tardiamente.

O fenômeno do aquecimento global coincide com o surgimento das novas formas de transformação da matéria-prima introduzidas nas indústrias no período da Revolução Industrial. Porém, é relativamente recente a preocupação em amortecer os impactos da produção de bens e serviços em larga escala no clima e meio ambiente. Apenas em 1972, na Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente, foi introduzido o conceito de desenvolvimento sustentável nas pautas de relevância mundial. A partir disso, as Agendas Globais, como a ECO-92 e a Agenda 2030, se baseiam nessa concepção.

Como já relatado anteriormente na seção Clima e Segurança, as dificuldades que agendas de promoção da sustentabilidade baseadas na desaceleração do consumo de recursos naturais e alternativas, por vezes, mais exigentes de recursos financeiros e

tecnológicos escassos, impõem sobre países do Sul são desconsideradas.

Como pedir para países em crescimento industrial desacelerarem? E ainda, como esses países em desenvolvimento lidam com essa cobrança, feitas principalmente por países da Europa Ocidental, que já alcançaram o status de país desenvolvido às custas do meio ambiente e exploração dos países que foram colonizados nos séculos anteriores, e que, inclusive, têm direta e primordial responsabilidade no quadro do agravamento do aquecimento global que vivemos até hoje?

Enquanto os países em desenvolvimento são culpabilizados pela degradação do clima na corrida pelo desenvolvimento, os países desenvolvidos compram créditos de carbono.

O impacto que a economia causa no clima fica evidente diante de tantos argumentos pró-ambientalistas, mas a real forma de convencer aqueles que defendem a economia desenvolvimentista a qualquer custo seria o contrário: como a mudança climática impacta na economia? Pesquisas econométricas mostram que as alterações climáticas têm influência futura em vários setores econômicos específicos que refletem nos resultados socioeconômicos. A pesquisa aponta que, utilizando o painel e os resultados transversais na projeção em um cenário de alto aquecimento, as perdas projetadas da produção estão entre 7% e 14% no ano de 2099 em comparação a um cenário sem aquecimento adicional. (KALKUHL; WENZ, 2020, tradução nossa).

Ainda, regiões tropicais, fortemente atingidas pelas mudanças climáticas, podem ter perdas na produção de até 20%. O estudo não inclui impactos e custos não relacionados





ao mercado ocasionado pelo aumento do nível do mar. (KALKUHL; WENZ, 2020, tradução nossa).

A redução da emissão de gás carbônico na atmosfera, principal causador do agravamento do efeito estufa, exige da comunidade global uma série de mudanças na atual forma de produção e demanda investimentos imediatos, o que pode acuar países de menor poder de capital a adotar medidas de restrição de emissão de carbono. Um estudo do Fundo Monetário Internacional, realizado em 2019, explica como os resultados de um investimento em redução de emissão de carbono superam os custos (GILLINGHAM, 2019). O estudo apontou os custos das perdas da agricultura causadas por fatores decorrentes do aquecimento global, como alterações climáticas, inundações causadas pelo aumento do nível do mar, destruições causadas por ciclones mais severos e incêndios florestais, e simulou a incrementação da emissão de carbono ao custo de produção. Nos EUA, esse estudo estima que o custo por tonelada de carbono incrementada a essas perdas seja de 50 dólares, apontando que tecnologias de redução da emissão de carbono são menos custosas.

Contudo, esses investimentos de precaução podem não ser vistos como prioridade para países do Sul, que possuem problemas mais pontuais e críticos para mobilizar uma parcela significativa de seus investimentos em minimizar perdas. Assim, deve-se considerar para quais governos e para quais economias a acessibilidade da sustentabilidade hoje é voltada, e quais medidas podem ser tomadas para que a sustentabilidade seja de fato viável para convencer países em desenvolvimento a

substituir suas atuais formas de produção por dinâmicas menos agressivas. Diante disso, como deve ser promovida a inclusão de países do Sul na adoção de um modelo de produção de bens de consumo e energia em larga escala que sejam sustentáveis, tendo em vista a demanda imediata de investimentos para promover tal mudança? Qual o papel dos países do Norte nesse processo?

Ainda, tendo em vista que a degradação climática que se observa ao longo do último século é uma externalidade que todas as nações enfrentam, tendo elas uma influência sobre o fenômeno mais branda ou mais agressiva, pode-se afirmar que existem reais culpados pela degradação climática? Tendo em vista que os estudos sobre o agravamento do efeito estufa são relativamente recentes, existe a alegação de desconhecimento das consequências? Essa alegação é justificável, mesmo que ainda sofram-se os prejuízos das ações cometidas? Como deveria ser o julgamento e a punição para os responsáveis, considerando que eles existem? Esses são questionamentos pertinentes acerca do assunto em debate.

## **Clima e Política**

Do ponto de vista científico, a existência de mudanças climáticas causadas pela humanidade é considerada um consenso (NASA, 2020). No entanto, tendo em perspectiva a lentidão com que medidas para combater esse problema tão urgente são tomadas, percebe-se que as mudanças climáticas impõem um desafio principalmente político, área em que não existe o mesmo consenso. As transformações necessárias para combater as mudanças climáticas envolvem

grande parte dos setores da sociedade, mas, naturalmente, muitos destes são resistentes a mudanças, como o próprio setor de combustíveis. Além disso, à medida que nações em desenvolvimento se industrializam, suas emissões de gases do efeito estufa aumentam, enquanto a comunidade científica, os países desenvolvidos e as organizações internacionais dizem que as emissões deveriam estar diminuindo (DIAMOND, 2015). O fato de que, o desafio de remediar os diferentes interesses dos países é político traz grandes desafios.

Todas essas questões colocam um grande fardo sobre as organizações internacionais que buscam soluções para o problema das mudanças climáticas. Estas dispõem basicamente de esforços voluntários, e têm sido incapazes de se adaptarem e agirem de forma rápida o suficiente para lidar com esse desafio.

No transcorrer da segunda metade do século XX, discussões sobre o clima tornaram-se mais frequentes e tentativas de se criar um framework para lidar com a questão foram feitas. Em 1979, ocorreu a Primeira Conferência Mundial do Clima, conduzida pela Organização Mundial de Meteorologia. O evento contou com a participação de cientistas do mundo inteiro, e levou à criação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC). Em 1992, na ECO-92, no Rio de Janeiro, é criada a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC). O framework entrou em vigor em 1994, estabelecendo uma conferência anual das partes (COP), para discutir protocolos passíveis de serem aplicados. Em 1997, é criado o Protocolo de Quioto sob o framework da UNFCCC. No entanto, por conta de

divisões diferentes de responsabilidade entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, o Senado dos EUA rejeita o protocolo. No século XXI, a UNFCCC se mantém ativa. Sob seu framework, é criado o Acordo de Paris, que traz uma série de inovações. Outros acordos, como o Protocolo de Quioto, possuíam uma estrutura “*top-down*”, enquanto Paris é construído de forma “*bottom-up*”. Mas, apesar de todos os esforços desde a ECO-92, a emissão de gases do efeito estufa aumentou significativamente (EPA, 2020). Em quase meio século de discussões, embora avanços legais tenham ocorrido, de forma geral o objetivo de conter as mudanças climáticas não foi atingido. Essa ineficiência não se dá pela falta de tecnologias alternativas, mas sim por questões essencialmente políticas (DIAMOND, 2015).

Além do âmbito internacional, no que tange à relação entre mudanças climáticas e política, cada país possui mudanças estruturais internas a serem feitas. Em grandes democracias, como os EUA, as discussões sobre clima tornaram-se grandes embates retóricos. De certa forma, essas disputas não concernem gases do efeito estufa ou o aumento das temperaturas globais, mas visões de mundo completamente diferentes (HOFFMAN, 2015). Aceitar ou negar o consenso científico sobre mudanças climáticas muitas vezes não é uma postura baseada em ponderar evidências e ouvir especialistas, mas em seguir um comportamento embutido em uma visão de sociedade. Nesse sentido, é importante que cientistas realizem trabalhos de divulgação científica que cheguem até a sociedade. Além de ser fundamental que os governos reconheçam a necessidade de se combater as mudanças climáticas e trabalhem



em conjunto com a comunidade científica para convencer o grande público.

Outro grande desafio a ser enfrentado na esfera interna para implementar medidas de enfrentamento às mudanças climáticas é a ação de grupos de interesse que serão afetados por tais medidas. Muitas vezes, indústrias importantes, como é o petróleo para a Noruega, são danosas para a saúde climática do planeta. Nesse sentido, é importante que governos busquem estabelecer incentivos para que as atividades que não agridem o clima prosperem (UNFCCC, 2016). E caso determinadas atividades sejam de difícil substituição, é importante que os tomadores de decisão busquem estabelecer medidas compensatórias para consideradas nocivas.

## **Clima e Cooperação**

A pressão pelo combate às mudanças climáticas exige a reestruturação de alguns fundamentos tradicionais da cooperação nas Relações Internacionais. A ação efetiva em favor do clima requer novos espaços de diálogo, regulamentação, liderança e observância que ainda não parecem amplamente consolidados nos meios internacionais de cooperação. Assim, a noção de crise climática perpassa uma série de outros dilemas: a dificuldade da manutenção do Estado, da soberania e da cooperação como se compreende atualmente, e o estabelecimento de uma estrutura adequada de governança global.

Com início assinalado na segunda metade do século XX, a agenda ambiental internacional é marcada por uma série de encontros, projetos e tratados que têm entre seus objetivos o combate à mudança climática.

Alguns importantes passos dados pelas convenções climáticas foram a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), em 1972, da Convenção-Quadro das Nações Unidas Sobre a Mudança do Clima (UNFCCC), em 1992, durante a Cúpula da Terra, e a inauguração das COPs a partir da COP1, em Berlim, 1995.

Já no que concerne aos principais tratados multilaterais, em 1997, 84 países assinaram o Protocolo de Kyoto. O Protocolo é considerado o primeiro tratado internacional para controle da emissão de GEEs na atmosfera (AGÊNCIA SENADO, [200-?]). Durante a COP 21, foi discutido o Acordo de Paris. Assinado por 195 países, o Acordo é considerado o principal compromisso assumido para frear o aquecimento global no mundo (VIEIRA; HENRIQUE, 2021), visando à redução da emissão de gases estufa e o combate às mudanças climáticas. O tratado prevê a limitação da temperatura média global a 2°C, além do incentivo à cooperação para ações de mitigação do aquecimento global e redução de vulnerabilidades de países menos desenvolvidos a eventos climáticos extremos (ibid.).

No entanto, há o entendimento de que muitos desses encontros, discussões e medidas foram fracassados, ineficientes ou, simplesmente, insuficientes. O Protocolo de Kyoto foi abandonado pelos Estados Unidos, maior emissor de poluentes do planeta à época, poucos anos após sua assinatura. O mesmo aconteceu ao acordo de Paris, que foi abandonado formalmente pelo país em 2020 - e retomado em fevereiro de 2021, após transição de governo. As COPs, por sua vez, passaram a marcar grandes divergências entre os países centrais e periféricos, que, cada vez

mais, demonstram dificuldade em encontrar acordo.

Simultaneamente, a crise climática se agrava em todas as partes do mundo. Surge, então, a urgência de rever a efetividade da cooperação internacional para o clima amparada em ideias e conceitos tradicionais nas Relações Internacionais. A cooperação para o clima deve ser compreendida dentro de seu próprio escopo, com especificidades próprias e características que se traduzem em desafios para uma reinvenção dos modelos cooperativos tradicionais.

A governança do clima é essencial e geralmente multilateral. Embora a preocupação com adequações de políticas à agenda climática tenha crescido em importância ao se acertar acordos bilaterais ou entre um número restrito de Estados, esse gênero de medida isolada não provoca o deslocamento urgente clamado pelas mudanças climáticas. A razão está ligada ao caráter do problema: a crise climática não respeita fronteiras de países que optam ou não pela cooperação, podendo surtir efeitos agravados em locais que não necessariamente originaram o problema (HENRIQUE, 2009). Assim, sua resolução não está associada a decisões autônomas e eventuais dos Estados, mas à criação de um padrão extenso de comportamento que viabilize os objetivos previstos em escala global (ibid.).

Essa criação, todavia, é parte de uma movimentação arduosa: o processo multilateral de tomada de decisão em relação ao clima enfrenta desafios e perguntas sem resposta. Em primeiro plano, considerando que os Estados possuem diferentes escalas de prioridades em sua política de acordo com sua conjuntura doméstica e internacional, infere-se

uma variação na disposição dos atores de cooperar (HENRIQUE, 2009). Em vista disso, e a partir do entendimento do meio ambiente como bem público mundial (CRUZ; BODNAR, 2010), o conflito de interesses pode enfraquecer o princípio da reciprocidade na cooperação (DEVIN; SMOUTS, 2011) e gerar o que é conhecido na economia como “problema do carona”: nem todos os atores pagam o preço por um bem que é compartilhado. Diante disso, a crise climática tem como consequência uma crise de governança global (CRUZ; BODNAR, 2010), na medida em que o formato atual de cooperação ainda não formula soluções consensuais necessárias para essa agenda.

Além das divergências entre os Estados, entende-se que, para que haja progresso efetivo, mais agentes não-estatais devem estar envolvidos na cooperação internacional pelo combate à mudança climática. A dificuldade de coordenação desses atores, entretanto, é evidente. Assim como Estados, atores não-estatais possuem interesses diversos que podem conflitar e, como participantes do processo decisório, influenciam no progresso da cooperação internacional a nível global.

Atualmente, a capacidade do multilateralismo como modelo de cooperação sofre duras críticas por parte da sociedade internacional. No último ano, ascendeu a urgência de proteger a saúde como bem público global diante da pandemia da COVID-19. As consequências da crise global de saúde, entendidas como grande fracasso da governança global e capacidade multilateral de cooperação urgente, suscitam novas dúvidas e revigoram antigas descrenças em relação à



possibilidade de se fazer uma política global efetiva de combate às mudanças climáticas.

Assim como no combate ao novo coronavírus, no regime climático internacional medidas expressivas perdem força diante da inação de outros agentes: a necessária ação coletiva torna-se, nesse contexto, oportunidade para inação (BORDOFF, 2020). Em ambas as situações, esse fenômeno se traduz no afastamento de atores importantes da responsabilidade sobre uma ação pública massiva, seja com o projeto de saída dos Estados Unidos da Organização Mundial da Saúde ou do Acordo de Paris. Portanto, a governança global para a pandemia evidencia as fragilidades do multilateralismo e as fraquezas da capacidade massiva de mobilização pelo bem público, peças chave na área das mudanças climáticas (BORDOFF, 2020).

Diante de todas as dificuldades apresentadas, é evidente a importância de debater novos modelos de cooperação que consigam ultrapassar os obstáculos impostos pela governança global do clima. Cada vez mais, percebe-se a interseccionalidade entre setores como o acesso à informação, a proteção da biosfera, o combate às mudanças climáticas, a participação coletiva e o desenvolvimento sustentável. A cooperação internacional para o clima deve, cada vez mais, seguir uma perspectiva integrativa e diversificada, ocupando o antigo lugar de uma cooperação polarizada, restritiva e de curto prazo.

Embora ainda não estejam estruturados todos os padrões para uma nova gestão da cooperação internacional para o clima, algumas tendências já se delinearam nos últimos anos: primeiramente, a necessidade de

diversificação dos atores, trazendo à discussão não apenas representantes políticos estatais, mas também cientistas, organizações não-governamentais, corporações transnacionais e grupos sociais. Em segundo lugar, percebe-se a urgência mobilização para ação global. Além disso, é notável a importância da compreensão do cenário doméstico e da dualidade interno-internacional ao se elaborar políticas climáticas para o futuro. A expectativa mais concreta, contudo, é de que a crise do multilateralismo e a experiência da população com a pandemia devem impactar de forma definitiva a cooperação para o clima durante os próximos anos.

Para o futuro, é importante assinalar alguns questionamentos em que se deve avançar. Em primeiro lugar, considerando que os anteriores projetos de cooperação têm se mostrado insuficientes para conter a crise climática, que se agrava rapidamente nos últimos anos, quais medidas poderiam ser tomadas por Estados, cientistas, corporações transnacionais, ONGs e pela sociedade civil para melhorar o atual modelo de cooperação internacional para o clima? A partir de então, é necessário também notar, finalmente, quais implicações uma mudança no modelo de cooperação internacional para o clima poderiam acarretar para os Estados atuais e para os conceitos de soberania, anarquia internacional e multilateralismo

## **Clima, Direitos Humanos e Migração**

As mudanças climáticas se colocam como uma ameaça à segurança e estabilidade global, pois acarretam no colapso da produção de alimentos, acesso a água doce, temperatura

ambiente habitável e cadeias alimentares oceânicas (“MUDANÇA...”, 2021). Desse modo, impactam diretamente os direitos humanos, como direito à vida, à água, à alimentação, à saúde e ao saneamento e, portanto, ameaçam a possibilidade de um padrão de vida adequado devido à limitação do acesso a recursos e do aumento da incidência de doenças respiratórias e cardiovasculares, por exemplo (UNEP, 2015, 2019).

Eventos climáticos extremos, que devastam vidas, plantações e propriedades, são evidências desses impactos. As mortes relacionadas ao clima são causadas por episódios como ondas de calor, enchentes, secas, nevascas extremas, incêndios, e por seus vetores, como desnutrição e poluição do ar (UNEP, 2019).

Dessa forma, as mudanças climáticas também levam ao deslocamento de pessoas, tanto de modo interno (*Internally displaced people* - IDPs), permanecendo dentro de seu próprio país, quanto em nível internacional, podendo resultar nos denominados "refugiados climáticos". Tais indivíduos podem necessitar de proteção internacional do direito dos refugiados (UNHCR, [20-?]), mas ainda não há uma definição legal precisa que descreva o status de pessoas deslocadas por fatores ambientais, ou um órgão internacional específico que monitore a proteção de seus direitos. Esse fator impossibilita medir exatamente o número de fluxos de deslocamento existentes e potenciais (EESC, 2020).

Utilizado na abordagem midiática e outras discussões acerca do tema, o termo "refugiado climático" não existe no direito internacional e não é apoiado pela Agência da

ONU para Refugiados ([20-?]), que recomenda o uso de “pessoas deslocadas no contexto de desastres e mudanças climáticas”. No entanto, a academia já debate em termos legais o uso da nomenclatura, sendo, inclusive, tema de teses e dissertações (como, por exemplo, a tese de doutorado da Profa. Dra. Carolina Abreu Claro [2015], sob o título “A Proteção dos ‘Refugiados Ambientais’ no Direito Internacional”).

De acordo com as Nações Unidas, em 2019, os “refugiados do clima” representavam um número quatro vezes maior do que as vítimas de conflitos políticos e religiosos. Esse deslocamento está diretamente relacionado com o aumento das temperaturas, o crescimento no número de enchentes, secas e outros efeitos das mudanças climáticas, que forcem famílias a buscarem por recomeços em outras regiões. De acordo com o Banco Mundial, se nenhuma medida — como reformas para redução da emissão de carbono e aprimoramento de infraestruturas — for adotada até 2050, regiões mais afetadas, como África, sul da Ásia e América Latina, poderão gerar mais de 143 milhões de migrantes (FONTELES, 2019).

Segundo o Comitê Econômico e Social Europeu, países do leste asiático, Cuba, Estados Unidos e Índia estão entre as localizações com a maior concentração de deslocamentos induzidos por desastres. Entretanto, deslocamentos também são resultados de ocorrências mais lentas, como a elevação do nível do mar ou desertificação, tornando muitos lugares não mais propícios para agricultura e outras condições para a vida humana (EESC, 2020).

A partir desse atual cenário global, é necessário refletir acerca das implicações da



ausência de uma definição legal dos "refugiados climáticos" no Direito Internacional e, para a resolução dessa problemática, posicionar quais deveriam ser as próximas etapas a serem tomadas pelas organizações internacionais. Junto disso, em nível de atuação dos Estados, uni ou multilateralmente, poder a respeito de medidas podem se colocar viáveis e eficazes na abordagem dos países em relação às pessoas deslocadas no contexto de desastres e mudanças climáticas, no curto e longo prazos.



## Referências

AGÊNCIA SENADO. Protocolo de Kyoto. **Senado Notícias**, Brasil, [200-?]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/protocolo-de-kyoto>. Acesso em: 10 mar. 2021.

ARVIN, J. The UK ended deep coal production in 2016. So Why is it opening a new coal mine in 2021? **Vox**, 2021. Disponível em: <https://www.vox.com/22268250/uk-coalmine-cumbria-climate-change>. Acesso em: 10 mar. 2021.

BALAJI, N. S. We have an elitist approach to climate, that must change. **Khaleej Times**, 2019. Disponível em: <https://www.khaleejtimes.com/editorials-columns/we-have-an-elitist-approach-to-climate-that-must-change>. Acesso em: 10 mar. 2021.

BORDOFF, J. Sorry, but the Virus Shows Why There Won't Be Global Action on Climate Change. **Foreign Policy**, [s. l.], 27 mar. 2020. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2020/03/27/coronavirus-pandemic-shows-why-no-global-progress-on-climate-change/>. Acesso em: 10 mar. 2021.

CLARO, C. **A Proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional**. 2015. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: [https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/td-e-08042016-155605/publico/Tese\\_Carolina\\_d e\\_Abreu\\_Batista\\_Claro.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/td-e-08042016-155605/publico/Tese_Carolina_d e_Abreu_Batista_Claro.pdf). Acesso em: 11 mar. 2021.

CRUZ, P.; BODNAR, Z. O clima como necessidade de governança transnacional: reflexões pós-Copenhague 2009. **Planeta Amazônia**: Revista Internacional de Direito

Ambiental e Políticas Públicas, Macapá, n. 2, p. 139-153, 2010.

DEVIN, G.; SMOUTS, M. **Les organisations internationales**. Paris: Armand Colin, 2011.

EESC. **Climate refugees account for more than a half of all migrants but enjoy little protection**. abr 2020. Disponível em: <https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/news/climate-refugees-account-more-half-all-migrants-enjoy-little-protection>. Acesso em: 09 mar. 2021.

FONTELES, J. Como ficam os refugiados do clima?, pergunta Julia Fonteles. **Poder 360**, jan 2019. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/opiniao/internacional/como-ficam-os-refugiados-do-clima-pergunta-julia-fonteles/>. Acesso em: 07 mar. 2021.

GILLINGHAM, K. The Economics of Climate. **IMF F&D**, Washington, DC, ano 2019, v. 56, n. 4, p. 9-10, dez 2019. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2019/12/pdf/fd1219.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2021.

GUPTA, A. "The Third World War Will be About Water". **Carnegie Council for Ethics in International Affairs**, 2016. Disponível em: [https://www.carnegiecouncil.org/publications/archive/policy\\_innovations/innovations/0030](https://www.carnegiecouncil.org/publications/archive/policy_innovations/innovations/0030). Acesso em: 10 mar. 2021.

HARRABIN, R. Climate change is a threat to our security - Boris Johnson. **BBC News**, 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-56158437>. Acesso em: 10 mar. 2021.

HENRIQUE, R. A cooperação no regime de mudanças climáticas. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 3, n. 2, p. 155-182, 2009.





KALKUHL, M.; WENZ, L. The impact of climate conditions on economic production: Evidence from a global panel of regions. **Journal of Environmental Economics and Management**, Elsevier Inc., ano 2020, v. 103, p. 18, 4 ago. 2020. DOI <https://doi.org/10.1016/j.jeem.2020.102360>.

KECK, A. When It Comes to Water, You Have to Think Global. NASA, 2020. Disponível em: <https://www.nasa.gov/feature/when-it-comes-to-water-you-have-to-think-global>. Acesso em: 10 mar. 2021.

MARCHANT, N. Half of those surveyed are unaware of the link between climate change and diseases like COVID-19. **World Economic Forum**, 2021. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2021/01/climate-change-link-infectious-diseases-covid-19-study/>. Acesso em: 21 jan. 2021.

MORIN, J.; ORSINI, A. **Politique internationale de l'environnement**. Paris: Presses de Sciences Po, 2015.

MILNER, H. V. **Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations**. New Jersey: Princeton University Press, 1997.

“MUDANÇA do clima é uma ameaça à segurança global”, defende David Attenborough no Conselho de Segurança da ONU. ClimaInfo, fev. 2021. Disponível em: [https://climainfo.org.br/2021/02/23/mudanca-d-o-clima-e-uma-ameaca-a-seguranca-global-defende-david-attenborough-no-conselho-de-seguranca-da-onu/?utm\\_source=akna&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=24022021-ClimaInfo-Newsletter](https://climainfo.org.br/2021/02/23/mudanca-d-o-clima-e-uma-ameaca-a-seguranca-global-defende-david-attenborough-no-conselho-de-seguranca-da-onu/?utm_source=akna&utm_medium=email&utm_campaign=24022021-ClimaInfo-Newsletter). Acesso em: 07 mar. 2021.

PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA (IPCC). IPCC Special Report on Global Warming of 1.5°C. 2018. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/sr15/chapter/spm/>.

Acesso em: 10 mar. 2021. PANDEY, A. Pandemia e mudança climática ameaçam estabilidade global, diz relatório. **Deutsche Welle**, 2021. Disponível em: <https://p.dw.com/p/3o8kw>. Acesso em: 10 mar. 2021.

ROCKSTRÖM, J. et al. Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity. **Ecology and Society**, v.14, n. 32, 2009.

UEXKULL, N. V.; BUHAUG, H. Security implications of climate change: A decade of scientific progress. **Journal of Peace Research**, v. 28, n. 1, p. 3-17, 2021. DOI: 10.1177/0022343320984210.

UNEP. **Climate Change and Human Rights**. Nairobi: UNON, dez 2015. Disponível em: <https://www.unep.org/resources/report/climate-change-and-human-rights>. Acesso em: 09 mar 2021.

UNEP. **Human rights are at threat from climate change, but can also provide solutions**. out. 2019. Disponível em: <https://www.unep.org/news-and-stories/story/human-rights-are-threat-climate-change-can-also-provide-solutions>. Acesso em: 09 mar. 2021.

UNHCR. **Climate change and disaster displacement**. [20-?]. Disponível em: <https://www.unhcr.org/climate-change-and-disasters.html>. Acesso em: 09 mar. 2021.

UNITED NATIONS. Security Council holds first-ever debate on impact of climate change. **United Nations**, 2007. Disponível em: <https://www.un.org/press/en/2007/sc9000.doc.htm>. Acesso em: 10 mar. 2021.



VIEIRA, J.; HENRIQUE, M. Acordo de Paris: o que é?. **Politize**, 27 jan. 2021. Disponível em:

<https://www.politize.com.br/acordo-de-paris/>.

Acesso em: 10 mar. 2021.

VIOLA, E; BASSO, L. O sistema internacional no Antropoceno. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 31, n. 92, 2016.