



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS - CCHL**  
**COORDENAÇÃO DO CURSO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

**MARCÍLIO HONNAYB DE BRITO FERREIRA**

**A IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA 2030 POR MEIO DE  
PARADIPLOMACIA E MODELOS DE GOVERNANÇAS MULTINÍVEIS - O CASO  
DE TERESINA**

**TERESINA**

**2025**

**MARCÍLIO HONNAYB DE BRITO FERREIRA**

CONTEXTUALIZAÇÃO: Para o Trabalho de Conclusão do Curso de Ciência Política pela UFPI. Esta monografia trata sobre o tema: Os desafios e potenciais do governo municipal de Teresina na implementação de políticas sustentáveis com vistas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Orientadora: Prof. Doutora Monique de Menezes

Teresina

2025

FICHA CATALOGRÁFICA  
Universidade Federal do Piauí  
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras  
Serviço de Processamento Técnico

F383i Ferreira, Marcílio Honnayb de Brito.  
A implementação da Agenda 2030 por meio de paradiplomacia e modelos de governanças multiníveis – O caso de Teresina / Marcílio Honnayb de Brito Ferreira. -- 2025.  
144 f.

Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Piauí, Centro de Ciências Humanas e Letras, Bacharelado em Ciência Política, 2025.

“Orientadora: Profª. Drª. Monique de Menezes”.

1. Agenda 2030. 2. Paradiplomacia. 3. Relações internacionais. 4. Organizações internacionais. 5. Governança. I. Menezes, Monique de. II. Título.

CDD 363.7

Bibliotecária: Amanda Maria Coelho Vieira Albuquerque – CRB3/1353

**MARCÍLIO HONNAYB DE BRITO FERREIRA**

**A IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA 2030 POR MEIO DE  
PARADIPLOMACIA E MODELOS DE GOVERNANÇAS MULTINÍVEIS - O CASO  
DE TERESINA**

Para o Trabalho de Conclusão do Curso de  
Ciência Política pela UFPI. Esta monografia trata  
sobre o tema: Os desafios e potenciais do governo  
municipal de Teresina na implementação de  
políticas sustentáveis com vistas aos Objetivos de  
Desenvolvimento Sustentável.

Aprovado em 29 de Janeiro de 2025.

**BANCA EXAMINADORA**

Profª. Dra. Monique de Menezes

Orientadora

Prof. Dr. Vitor Eduardo Veras de Sandes Freitas

Examinador Interno

Profª. Dra. Beatriz de Paula Silva Ribas

Examinador Externo

Dedico a todos os sonhadores e aqueles que acreditam em um mundo justo, sustentável e igualitário.

## **AGRADECIMENTO**

Agradeço aos meus pais, Albertina de Brito Ferreira e Francisco da Cruz Ferreira, por ter me educado com a riqueza da compreensão e entendimento. Ao meu padrinho Joseneas, que sempre me deu apoio. Aos amigos de longa data, em especial ao mais antigo destes, João Paulo da Silva Paiva. À Priscilla Peeters, por mesmo de tão longe estar tão presente em minha vida, assim como Dereck Robert, o baiano mais carioca de todos! Que me desculpem os amigos que deixo de mencionar, ainda que me tenham sido de muito conforto nos momentos de dúvida e de incertezas ao me acompanharem em longas horas de partidas de Rocket League. Isto me lembra de agradecer ao meu irmão Márcio, por me emprestar o seu violão, instrumento que me ajuda a tocar a vida, nos seus mais variados ritmos. Ofereço os meus votos de gratidão para o corpo docente do curso de Bacharelado em Ciência Política, ao professor Vítor Sandes e à minha orientadora Monique de Menezes. Em nome daqueles que, assim como eu, estudaram por toda a vida em escola pública, dou graças a todos os educadores públicos do Brasil.

Por fim, agradeço à Deus pelo dom da vida.

*“Muitos são os estranhos acasos do mundo e a ajuda amiúde há de vir das mãos dos  
fracos quando os Sábios falham”.*

*- J.R.R. Tolkien.*

## RESUMO

O trabalho, no campo das Relações Internacionais, parte da localização das agendas ambientais internacionais, como a Agenda 2030 e os objetivos sustentáveis e a implementação destas localmente, nas cidades e municípios. Com a cooperação dos organismos internacionais, países, ONGIs (Organizações Não-Governamentais Internacionais) e a sociedade, os governos locais buscam progredir na implementação das políticas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. O caso escolhido é a cidade de Teresina, a fim de investigar os seus pontos fortes e os fracos por meio de análise feita com o uso da técnica SWOT (strengths, weaknesses, opportunities and threads). De acordo com o Índice de Vulnerabilidade do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), Teresina apresenta um risco climático extremo e se encontra em posição mais vulnerável do que a média das capitais dos estados brasileiros. Considera-se na análise as atividades de paradiplomacia e a sua importância na conjuntura em que se inaugurou um novo modelo de governança ambiental baseado nas convenções do tipo quadros. Em um mundo onde o sistema internacional é cada vez caracterizado pela multipolaridade, novos modelos de governança passam a surgir. Sendo estes mais inclusivos e participativos, a exemplo do modelo cross-scale. Através do financiamento dos organismos internacionais demonstrou-se possível a implementação da agenda climática global, sobretudo nas cidades que possuem um órgão responsável por administrar iniciativas internacionais. No entanto, foi identificado que a falta de transparência, baixo orçamento do governo e a falta de apoio dos governos nacionais são exemplos de problemas enfrentados pelos governos locais no processo de localização de diretrizes globais.

**Palavras-chave:** Agenda 2030. Paradiplomacia. Relações Internacionais. Organizações Internacionais. Governança.

## **ABSTRACT**

The work, in the field of International Relations, starts from the localization of international environmental agendas, such as the 2030 Agenda and the sustainable goals and the implementation of these locally, in cities and municipalities. With the cooperation of international organizations, countries, INGOs (International Non-Governmental Organizations) and society, local governments seek to make progress in the implementation of climate change mitigation and adaptation policies. The case chosen is the city of Teresina, in order to investigate its strengths and weaknesses through analysis made with the use of the SWOT (strengths, weaknesses, opportunities and threads) technique. According to the Vulnerability Index of the Development Bank of Latin America (CAF), Teresina presents an extreme climate risk and is in a more vulnerable position than the average of the capitals of Brazilian states. The analysis considers the activities of paradiplomacy and their importance in the scenario of the first of a new model of environmental governance. In a world where the international system is increasingly characterized by its multipolarity, new models of governance are emerging, more inclusive and participatory, as is the case with the cross-scale model. Through the financing of international organizations, it has been demonstrated that it is possible to implement the global climate agenda, especially in cities that have a body responsible for managing international initiatives. However, it was identified that the lack of transparency, low government budget, and lack of support from national governments are examples of problems faced by local governments in the process of localizing global guidelines.

**Keywords:** Agenda 2030. Paradiplomacy. International Relations. International organisms. Governance.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Revista Foreign Affairs. Edição de Agosto 1932.....	23
Figura 2 - Revista Foreign Affairs. Edição de Novembro de 2016.....	23
Figura 3 - Interação de risco com os fatores de vulnerabilidade, exposição e ameaça.....	115
Figura 4 - Emissões por setor (2020).....	117
Figura 5 - Risco de inundação em Teresina no ano de 2070.....	117
Figura 6 - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) - Concluídos, em andamento e a serem iniciados.....	123

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.....	90
Tabela 2 - Lista Final dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.....	94
Tabela 3 - SWOT para a organização do governo local.....	120

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Critérios de Seleção das Cidades Brasileiras.....	107
Quadro 2 - Países com os quais os 29 municípios com estrutura formal de RI assinaram convênios de cidade-gêmea.....	107
Quadro 3 - Orçamento Plurianual do período 2021-2025 para o programa Teresina 2030...	124

## **LISTA DE SIGLAS**

<b>ABC</b>	Agência Brasileira de Cooperação
<b>AFD</b>	Agência Francesa de Financiamento
<b>AFEPA</b>	Conselho de Assuntos Federativos e Parlamentares
<b>AFOLU</b>	Agricultura, Floresta e Outros Usos da Terra
<b>AGNU</b>	Assembleia Geral da ONU
<b>ARF</b>	Assessoria de Relações Federativas
<b>BID</b>	Banco Mundial
<b>BIRD</b>	Banco Mundial ou Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
<b>CAF</b>	Banco de Desenvolvimento da América Latina ou Corporação Andina de Desenvolvimento
<b>CCP</b>	Cidades pela Proteção do Clima
<b>CEB</b>	Conselho de Coordenação dos Chefes Executivos do Sistema das Nações Unidas
<b>CEPAL</b>	Comissão das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe
<b>CIJ</b>	Corte Internacional de Justiça
<b>COP</b>	Conferência das Partes
<b>ECOSOC</b>	Conselho Econômico Social das Nações Unidas
<b>ESG</b>	Earth System Governance
<b>FEM</b>	Fórum Econômico Mundial

<b>GATT</b>	Acordo Geral sobre Tarifas e Taxas
<b>GEE</b>	Gases de Efeito Estufa
<b>GEF</b>	Fundo pelo Meio Ambiente Global
<b>GCoM</b>	Pacto Global de Autarcas para o Clima e a Energia
<b>HLCM</b>	Comitê de Alto Nível sobre Gestão
<b>HLCP</b>	Comitê de Alto Nível sobre Programas
<b>ICLEI</b>	Governos locais pela sustentabilidade
<b>IKI</b>	Instituto do Clima do Ministério do Meio Ambiente da Alemanha
<b>IPCC</b>	Painel Intergovernamental para Mudanças Climáticas
<b>IPPU</b>	Processos Industriais e Uso de Produtos
<b>MINT</b>	Ministério do Interior do Brasil
<b>NDC</b>	Contribuição Nacionalmente Determinada
<b>ODM</b>	Objetivos do Milênio da Agenda 21
<b>ODS</b>	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
<b>OIG</b>	Organizações Internacionais Governamentais
<b>OIT</b>	Organização Internacional do Trabalho
<b>ONG</b>	Organização Não-Governamental
<b>ONGI</b>	Organizações Não-Governamentais Internacionais
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>OMC</b>	Organização Mundial do Comércio
<b>PAC</b>	Plano de Ação Climática

<b>PEC</b>	Proposta de Emenda à Constituição
<b>PNUD</b>	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>PNUMA</b>	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
<b>RI</b>	Relações Internacionais
<b>SEMA</b>	Secretaria Especial do Meio Ambiente, vinculada ao MINT
<b>STAP</b>	Painel de Aconselhamento Técnico e Científico
<b>TNP</b>	Tratado de Não-Proliferação
<b>TUC</b>	Aliança para Transformações Urbanas
<b>UNESCO</b>	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
<b>UNU-EHS</b>	Universidade das Nações Unidas - Instituto de Meio Ambiente e Segurança Humana
<b>WRI</b>	World Resources Institute

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	18
2	DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....	22
2.1	O Surgimento das Relações Internacionais.....	24
2.1.1	Teorias de Relações Internacionais.....	25
2.1.1.1	Política Internacional.....	28
2.1.1.2	Política Externa.....	28
2.1.2	O Liberal Internacionalismo.....	32
3	AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS.....	34
3.1	A Perspectiva Cosmopolita.....	37
3.2	A Perspectiva Construtivista.....	39
4	GLOBALIZAÇÃO, INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA, GOVERNANÇA GLOBAL E O DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE.....	43
4.1	Globalização: Definição e suas Consequências no Sistema Internacional.....	44
4.2	Poder, Interdependência e Globalização.....	45
4.2.1	A Densidade das Relações de Interdependência ou “Espessura do Globalismo” .....	50
4.2.2	As Principais Características da Interdependência Complexa na Era da Internet.....	51
4.2.3	O Papel dos EUA na Interdependência Complexa.....	52
4.3	Do Direito Internacional do Meio Ambiente e a Organização das Nações Unidas (ONU).....	53
4.3.1	O Direito Internacional do Meio Ambiente Segundo “A Proteção Internacional do Meio Ambiente”.....	54

4.3.1.1	O Caso da Fundação Trail (Trail Smelter) e as Primeiras Normas Internacionais sobre o Meio Ambiente.....	56
4.3.2	O Surgimento da Organização das Nações Unidas.....	58
4.4	Os Primeiros Financiamentos e as Convenções Internacionais do Meio Ambiente.....	63
4.4.1	A Conferência das Nações Unidas de 1972 (Estocolmo).....	66
4.4.2	A Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente do Rio de Janeiro (ECO-92) e suas contribuições.....	69
4.4.2.1	A Declaração do Rio de Janeiro.....	72
4.5	Do Costume Internacional e a Governança por Convenções e Tratados Internacionais do Tipo Quadros.....	75
4.5.1	Os Tratados e Convenções Quadros (Framework).....	77
4.6	A Governança Global do Meio Ambiente.....	78
4.6.1	Definições e Tipologias da Governança Global do Meio Ambiente.....	82
4.6.2	Pensar Global, Agir Local: O Modelo de Governança Cross Scale ou Transversal.....	84
5	<b>AGENDA 2030, OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E O FENÔMENO DA PARADIPLOMACIA.....</b>	<b>88</b>
5.1	A Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável.....	88
5.1.1	Os Objetivos do Milênio e a Agenda 21.....	89
5.2	A Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.....	92
5.2.1	As Negociações dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis.....	93
5.2.2	Os Desafios da Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável Localmente.....	97
5.3	Paradiplomacia e o Fenômeno da Diplomacia dos Entes Subnacionais...	98
5.4.1	A Paradiplomacia no Brasil.....	99
5.4.2	A Globalização e a Diplomacia das Cidades.....	106
5.5.3	Análise Empírica da Paradiplomacia no Brasil.....	106
6	<b>O ESTUDO DE CASO: A AGENDA TERESINA 2030 E A IMPLEMENTAÇÃO LOCAL DA AGENDA AMBIENTAL GLOBAL</b>	<b>110</b>
6.1	O Caso de Teresina e a Coordenação da Agenda 2030-SEMPPLAN.....	110
6.2	O Plano de Ação Climática de Teresina.....	114

<b>6.3</b>	<b>A técnica SWOT.....</b>	<b>120</b>
<b>6.4</b>	<b>A Coordenação da Agenda 2030 da Secretaria de Planejamento de Teresina.....</b>	<b>121</b>
<b>6.5</b>	<b>Análise Empírica da Entrevista em Profundidade com o Chefe de Coordenação da Agenda Teresina 2030.....</b>	<b>126</b>
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>130</b>
<b>8</b>	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>132</b>
<b>9</b>	<b>GLOSSÁRIO .....</b>	<b>140</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo principal analisar os desafios e oportunidades enfrentados pelo município de Teresina na implementação da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com um enfoque específico no uso de estratégias de paradiplomacia e no modelo de governança cross-scale. A pesquisa se estrutura em torno da pergunta central: Quais são as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças enfrentadas pelo governo local de Teresina na implementação de políticas climáticas baseadas nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável? Teresina é a capital do estado do Piauí, encontra-se no nordeste brasileiro na região do semiárido, também classificado como clima tropical semiúmido, que caracteriza-se por elevadas temperaturas durante a maior parte do ano e longos períodos sem precipitações e que na classificação climática de Koeppen-Geiger Teresina faz parte do Grupo Tropical com clima Savânico (PIAUI, 2023; UN HABITAT, 2021 apud CONSÓRCIO CODEX, I CARE, 2023). Um dos principais desafios naturais causados pela sua localização é que em função da sua proximidade à Linha do Equador, a incidência de radiação solar é quase perpendicular sobre Teresina, o que intensifica a convecção difundindo o calor sobre toda a área urbana ao longo do ano (FEITOSA, 2014 apud CONSÓRCIO CODEX, I CARE, 2023). Diante disso, urge a necessidade de ações no sentido de se adaptar e mitigar às ameaças climáticas. Para isso, adota-se uma abordagem multidisciplinar, que abrange conceitos de relações internacionais, governança, direito internacional e sustentabilidade.

O trabalho tem início com uma contextualização histórica e teórica sobre a evolução das relações internacionais e sua transição de focos tradicionais. Conforme iremos apresentar, na segunda metade do século XX os Estados-nações passaram a adequar-se às mudanças ocorridas no sistema internacional para um formato de *multilateralismo*, em substituição ao tradicional foco hegemônico em torno dos temas de guerra e paz. Temas como aquiescência, redes públicas (*policy networks*), democracia e legitimidade se tornaram mais populares, baseando-se no conceito de sistemas (regionais) de governança multinível (HERZ, HOFFMAN e TABAK, 2015). É nesse contexto que seguidas tentativas de formulação de diretrizes normativas para o tema do Meio Ambiente vieram a se firmar. É imprescindível

ressaltar o papel desempenhado pela Organização das Nações Unidas. Foi sob a sua égide que se realizou a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1972, em Estocolmo. O evento representa a primeira tentativa de conciliação do desenvolvimento econômico com a preservação dos recursos naturais. Até então, o termo utilizado para esta iniciativa era “ecodesenvolvimento”, cunhado pelo economista polonês Ignacy Sachs. Porém, o Relatório Brundtland viria a definir em 1987 o termo mais popular até hoje, o “desenvolvimento sustentável”, como a capacidade de as gerações presentes atenderem suas necessidades sem comprometer a capacidade de as gerações futuras também o fazerem. Os avanços positivos tidos pela ONU em relação ao tema do meio ambiente permitiu que 20 anos após a conferência de Estocolmo se realizasse na cidade do Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento - a CNUMAD -, mais conhecida como Rio 92. Entre os principais resultados do evento destacam-se a Declaração do Rio, assim como houvera em Estocolmo, e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Em 2015 foram publicados os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da chamada Agenda 2030 (ONU, 2015). De forma colaborativa foram elencados objetivos que cumpriram o papel de substituir as Metas do Milênio, idealizadas nos anos 1990 (SARKAR M, TAKEMOTO A *et al.*, 2022). As suas orientações, embora gerais, sugerem temas como a de igualdade de gênero, preservação ambiental e modernização da gestão pública e passaram a servir de direcionamento aos países de forma igualitária, no Norte e Sul global. Contudo, existem incertezas sobre a forma como cada país se articula para implementá-los, consideradas as diferenças institucionais, econômicas, naturais e sociais existentes entre os países e regiões (BIERMANN, NORICHIKA *et al.*, 2017). Introduce-se a relevância da Agenda 2030, que foi uma convenção do tipo quadro celebrada pelos países membros da Assembleia Geral da ONU em 2015, destacando sua relação com as políticas públicas locais e o papel dos governos subnacionais. Neste contexto, surge a necessidade de que os governos locais procurem por parcerias em novos horizontes e este trabalho pretende investigar as soluções apontadas pela teoria. O trabalho será na forma de estudo de caso, considerando o ator local representado pelo setor competente do governo local no enfrentamento das mudanças climáticas. Para Flávio Rezende (2011), os estudos de caso devem ser compreendidos como metodologias que produzem explicações causais e interpretações densas em Ciência Política e não apenas observações singulares sem conexões com teorias ou métodos. Portanto, há a necessidade de fundamentação teórica suficiente para servir de estofo

à análise lógica da pesquisa sobre a questão proposta como central. Podendo ser esta teoria e dados interpretados como documentos, periódicos e publicações realizadas pelos entes envolvidos. Neste sentido, o caso escolhido, de Teresina, nos fornece estes dados através das publicações em meios digitais, relatórios e o diário oficial do município. No entanto, o material disponível é escasso e limitado. A fim de preencher a lacuna informacional, uma entrevista em profundidade foi realizada com o chefe do órgão do meio institucional, a Agenda Teresina 2030. O órgão foi instituído pela Prefeitura Municipal de Teresina em 2017 com objetivo de dar suporte ao setor público para alcançar a Agenda 2030 global através de soluções de planejamento, projetos e políticas públicas e fundamentar as tomadas de decisão do governo local, em parceria com a iniciativa privada e a sociedade civil. A coordenação, que é vinculada à Secretaria de Planejamento de Teresina, propõe estratégias de governo aberto e cidade inteligente que seja centrado nas pessoas em um cenário de escassos recursos educacionais, técnicos e financeiros (PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA, 2018).

No capítulo inicial é apresentada a evolução das relações internacionais como disciplina, explorando suas principais teorias, como o realismo, o liberalismo e o construtivismo. Também discute a formação e a atuação das organizações internacionais, analisando seu impacto na formulação de políticas globais e locais. O segundo capítulo aborda o conceito de paradiplomacia, explorando como governos subnacionais, como o de Teresina, podem atuar internacionalmente para promover o desenvolvimento sustentável. Também apresenta o modelo de governança cross-scale, que integra ações locais e globais para enfrentar desafios ambientais. O capítulo três discute o fenômeno da globalização e sua relação com a interdependência complexa. Este capítulo analisa como novos atores globais, como organizações não-governamentais internacionais e movimentos transnacionais, contribuem para a formulação de políticas climáticas globais, destacando a importância do direito ambiental internacional. No capítulo cinco é apresentado o caso estudado, considerando suas especificidades econômicas, sociais e ambientais. O trabalho encerra com uma síntese das descobertas, enfatizando a importância da integração entre políticas locais e globais e a cooperação entre os diferentes níveis de governo para a promoção das políticas ambientais.

A pesquisa oferece uma contribuição valiosa para o entendimento de como cidades e governos locais podem atuar de forma estratégica no enfrentamento das mudanças climáticas e na promoção dos ODS. Ao destacar o papel da paradiplomacia e da governança cross-scale,

o trabalho apresenta soluções práticas e teóricas para desafios complexos, além de propor modelos replicáveis para outros contextos urbanos.

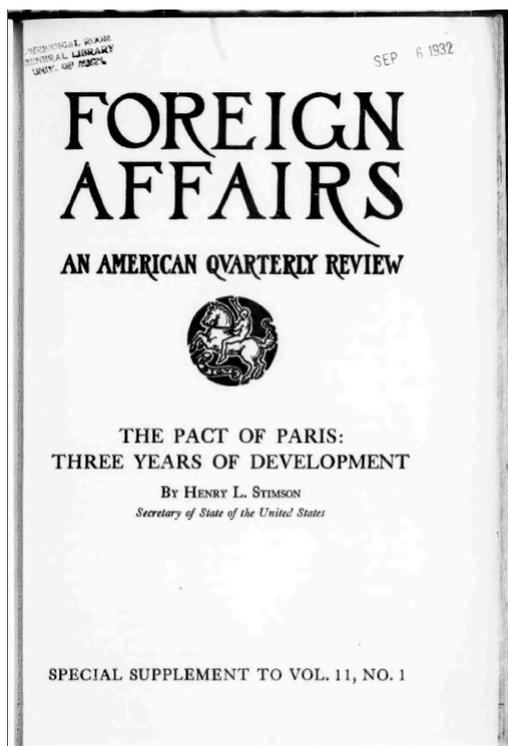
## 2 AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Atualmente dentro da Ciência Política o campo que estuda o sistema internacional é a disciplina de Relações Internacionais. A sua origem é usualmente apontada como tendo ocorrido formalmente após o término da Primeira Guerra Mundial (GONÇALVES, 2002). Até então o estudo dos fenômenos transfronteiriços eram tratados prioritariamente pelos diplomatas, historiadores e juristas. A partir da sua fundação, a disciplina tinha os desafios iniciais de delimitar teoricamente qual era a sua realidade de estudo. Para tanto verificou-se a necessidade de produzir uma área de conhecimento que fosse capaz de realizar análises mais integradas do que as análises parciais formuladas pelos campos que esta substituíra. Em suma, surgiu uma disciplina com características multidisciplinares, que agregava conhecimentos da Economia Internacional, do Direito Internacional, História Diplomática e Política Internacional.

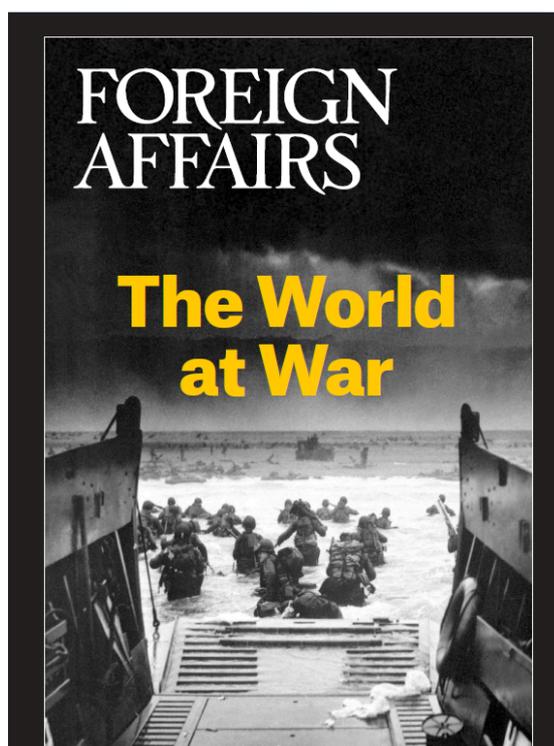
Dentro dos estudos das Relações Internacionais existiram inicialmente duas principais escolas, que se sobressaíram às demais, devido sobretudo a razões econômicas e de poder (além de acadêmica). Estas foram a escola realista inglesa e a escola norte-americana do realismo leal (BULL, 2002). Não deve-se, entretanto, confundir as correntes do Realismo e a Liberal por nacionalidade, mas assumir a contribuição que tiveram as duas escolas na evolução da disciplina de relações internacionais. A primeira cátedra universitária de Relações Internacionais foi a Woodrow Wilson, criada em 1919, na Universidade de Gales, enquanto os Estados Unidos destinaram grandiosas doações para as pesquisas na área das Relações Internacionais, o que resultou no estímulo e formação de talentosos pesquisadores neste campo de estudo (GONÇALVES, 2002). Todavia, entende-se que a origem da disciplina nos dois países emanou de diferentes fontes. Enquanto na Inglaterra a disciplina (*Foreign Affairs*) nascera da cooperação entre diferentes segmentos universitários e a diplomacia, nos Estados Unidos as Relações Internacionais (*International Affairs*) surgiu a partir da Ciência Política (GONÇALVES, 2002). A primeira caracterizou-se por assumir, muito antes da interpretação de defesa dos interesses nacionais, a importância dos fatores culturais como aspectos relevantes nas investigações de RI, enquanto a segunda assumia um perfil eminentemente prático (GONÇALVES, 2002). Nos Estados Unidos em 1922 fundou-se a mais influente revista de Relações Internacionais. A *Foreign Affairs* (Figuras 1 e 2) é uma revista estadunidense publicada bimestralmente pelo Council on Foreign Relations. Lançado

em 1922 como sucessor da publicação *Journal of International Relations*, abrange uma ampla gama de tópicos relacionados à política externa americana e às relações internacionais (INTERNET ARCHIVE, 2021).

Figura 1: Foreign Affairs Agosto 1932    Figura 2: Foreign Affairs Novembro 2016.



Fonte: Internet Archive, 2021.



Fonte: Internet Archive, 2021.

Como trunfo dessa liderança no ramo das Relações Internacionais, os dois obtiveram o poder de impor a direção a ser dada às pesquisas, o que para Gonçalves (2002) tornou-se evidente quando ocorreram grandes mudanças no sistema internacional. A exemplo do início da década de 1990, com o fim da guerra fria, o mundo saiu de um status de disputa bipolar entre os EUA e a União Soviética para uma situação unipolar. A nova configuração não levou à mudanças para além da “agenda política internacional”, mas alterou o enfoque do mundo acadêmico sobre as questões internacionais. Foi então que os temas de defesa da soberania e da segurança internacional deu espaço para o ressurgimento da abordagem do internacional liberalismo da década de 1920, sob os signos de pensadores políticos como John Lock, Montesquieu, Adam Smith e Immanuel Kant (GONÇALVES, 2002). Assim como o movimento *neoliberal*, surgiram outras correntes com novas abordagens sobre os fenômenos

internacionais, cada vez mais preocupados com a inserção multidimensional dos elementos da cultura, da história e do local nas análises das relações internacionais. Tais teorias podem ser representadas pela teoria marxista, seguida pelo construtivismo e pelo funcionalismo, que diferentemente da tradicional teoria realista, entendem que há outros atores que participam e contribuem para o sistema internacional além dos Estados-nações, a exemplo das organizações internacionais e das organizações não-governamentais (ONGS).

## **2.1 O Surgimento das Relações Internacionais**

A primeira importante cátedra universitária de Relações Internacionais foi a Cátedra Woodrow Wilson, fundada em 1919, na Universidade de Gales, financiada pelo filantropo David Davies. Um ano depois, foram criados o Royal Institute of International Affairs, na Inglaterra, e o Council of Foreign Relations, nos Estados Unidos (GONÇALVES, 2002).

Embora formalmente fossem os primeiros passos das Relações Internacionais como uma disciplina única, o estudo das relações internacionais não era novidade, considerando o que já era investigado pelos diplomatas, os historiadores e os juristas. Contudo, estes estudos tinham como centro das suas atenções as questões de paz e de guerra (SOARES, 2003) e a soberania dos Estados nacionais (HERZ, HOFFMAN, TABAK, 2015). Pensadores clássicos como Immanuel Kant, Thomas Hobbes, Montesquieu, Jean-Jacques Rousseau e Nicolau Maquiavel demonstraram a importância dos assuntos internacionais para a definição das instituições políticas. O Príncipe, por exemplo, trata das instituições políticas embutidas de noções e preocupações acerca da existência de uma sociedade internacional que implica no funcionamento interno dos Estados (MAQUIAVEL, 2018). Seja pela perspectiva realista (da segurança e soberania), ou pela noção do comércio como um instrumento de paz que nasceria com o liberalismo europeu. Portanto, a decisão de estabelecer uma área de conhecimento sobre os fenômenos de relações internacionais não é algo exatamente inovador. O verdadeiro abalo sísmico que desencadeou a proatividade das nações no sentido de estudar com maior interesse as relações exteriores foi a percepção de que as respostas que a Diplomacia, a História Diplomática o Direito Internacional já não eram mais satisfatórias, conforme as feridas deixadas pela Primeira e sobretudo Segunda Guerra Mundial, segundo é defendido pelos pais da teoria da interdependência, Joseph S. Nye Jr. e Robert O. Keohane (2011). Do

ponto de vista científico, o que a mudança de perspectiva sugere, é um avanço na forma como se observa a realidade internacional, para uma perspectiva mais analítica e multidimensional, que reconfigura o seu arsenal metodológico para tanto, atenta às emergentes influências exoestatais (GONÇALVES, 2002; HERZ, HOFFMAN, TABAK, 2015; KEOHANE, NYE, 2011).

### **2.1.1 Teorias de Relações Internacionais**

A fim de nos permitir explorar um pouco mais o arcabouço teórico das RI, primeiramente traçamos as suas linhas de estudo mais tradicionais, para em seguida investigar as teorias mais familiarizadas com o sistema internacional multipolar no contexto da globalização.

Para William Gonçalves, a literatura de Relações Internacionais varia acerca da sua origem, sendo os conceitos originados da escola americana dotados de tom mais científico do que os produzidos pela escola britânica tradicional, que por outro lado é historicamente ligada aos conceitos do Direito Internacional e da diplomacia. Conforme o autor ressalta, a definição de Daniel Colard sugere que “o estudo das relações internacionais engloba as relações pacíficas ou belicosas entre Estados, o papel das organizações internacionais, a influência das forças transnacionais e o conjunto das trocas ou das atividades que cruzam as fronteiras dos Estados” (GONÇALVES, 2002). Inegavelmente, o conceito traz as dimensões de guerra e paz, características da corrente realista, porém, considera na sua proposição a presença das organizações internacionais representando os *players* não-estatais. Todavia, com o surgimento de novas formas de investigação das relações entre os Estados, surgem definições ainda mais expansivas, com vistas a componentes inovadores de análise:

Estritamente definido, o campo das relações internacionais concerne aos relacionamentos entre aqueles governos do mundo, que são Estados membro da ONU. Mas esses relacionamentos não podem ser entendidos isoladamente. Eles estão fortemente conectados com outros atores (como as organizações internacionais, corporações multinacionais, e indivíduos); com outras estruturas sociais (incluindo economia, cultura e política doméstica); e com as influências históricas e geográficas. (GONÇALVES, 2002, p. 6).

Não obstante o fato de demonstrar a sua percepção contemporânea das relações internacionais, a definição de Goldman (acima) considera atores fortemente estabelecidos na

arena internacional, a exemplo da Organização das Nações Unidas e das corporações multinacionais. Destaca a existência de diferentes estruturas sociais, comuns a cada país, dadas as influências históricas e as características geográficas. Enquanto Colard assumiu uma leitura tradicional realista, Goldstein ousou seguir por um caminho que Gonçalves (2002) classifica como “funcionalista-constructivista”. As teorias se diferem essencialmente nos seus conjuntos de atores e nas suas visões acerca da origem do poder. Enquanto o realismo tradicionalmente considera os Estados como centrais e atribui o comportamento dos mesmo aos seus interesses domésticos e de poder, a teoria funcionalista-constructivista, considera um rol maior de participantes no sistema internacional, além de extrapolar a análise das relações de poder a fim de explicar as lógicas das políticas domésticas por meio de elementos como a cultura, a história e geografia nacionais (GONÇALVES, 2002).

As teorias mais recentes talvez sejam as responsáveis por ter consolidado a participação de atores que fossem outros que não os Estados-nações, contudo, esta não é uma inclusão necessariamente moderna. Os estudos que primeiramente investigaram a participação das instituições internacionais nas relações internacionais vêm do século XVI, sendo principalmente representados pela proposição do jurista Hugo Grotius, autor de *Do Direito da Guerra e da Paz* (1625) e, pela sua obra, tido como o “pai do Direito Internacional” (GONÇALVES, 2002). Na obra, Grotius defende a necessidade de se estabelecer normas de comportamento para os Estados da Europa, mesmo em situações de guerra, sob o argumento de que todas as nações europeias compartilham de valores religiosos comuns baseados no cristianismo e que estavam igualmente submetidos ao direito natural. Propusera que os Estados fizessem parte de uma sociedade internacional. Posteriormente, tais princípios viriam a servir de pedra angular na elaboração do *Tratado de Westphalia* (1648) (GONÇALVES, 2002).

A definição da chamada sociedade internacional ou sistema de Estados, conforme adotado posteriormente por *Hedley Bull*, caracteriza o escopo utilizado no princípio da disciplina pela escola inglesa nas análises de relações internacionais, que diz que "quando um grupo de estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade, no sentido de considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns" (BULL, 1977, p. 13). Entretanto, a fim de justificar o mecanismo da ordem dentro do sistema, Bull se apoia na concepção menos diplomática do jurista austro-húngaro *Hans Kelsen*. Analisando o contraste que existe entre o

poder interno e externo da lei em relação ao Estado, Kelsen propõe uma analogia na qual o sistema internacional é um “espelhamento” dos sistemas de direito primitivos, nos quais o seu regulamento interno é justificado e coletivamente aceito pelo princípio tácito da “vingança pelo sangue”:

Para ele, o princípio da autodefesa existe também na sociedade nacional ou local, na medida em que, embora a implementação da lei caiba primordialmente ao mecanismo ‘centralizado’ do estado, os cidadãos guardam certos direitos elementares de autodefesa. Kelsen reconhece também que a sociedade internacional pode conter alguns elementos de implementação centralizada, tais como os mecanismos de segurança coletiva da Liga das Nações e das Nações Unidas. Portanto, o contraste entre a lei interna e o direito internacional é o que existe entre uma ordem legal ‘relativamente centralizada’ e a que é ‘relativamente descentralizada’. No entanto, nos dois tipos de ordem legal há um ‘monopólio da força por parte da comunidade. (BULL, 2002, p. 151).

De acordo com *Martin Wight* (1977), o uso do termo sistema internacional é o divisor de águas entre a tradição *hobbesiana* e a *kantiana*, haja visto que a própria existência de uma sociedade internacional pressupõe a ordem entre os atores. Esta premissa desafia a teoria realista, pois nesta, por sua vez, não há fundamentação teórica suficiente para a existência de um sistema de Estados sem a presença de um governo central. Bull (2002) defende no seu livro “*A Sociedade Anárquica*” que a existência do equilíbrio de poder abrangendo a totalidade do sistema internacional serviu para impedir que o sistema fosse transformado em um império universal ao passo que deu vez ao surgimento de uma comunidade internacional. Para o autor, as relações internacionais não se resumem às questões territoriais de soberania e segurança, mas à formação de uma densa rede de relações que pressupõe um alto grau de cooperação e de partilha de valores culturais comuns, conforme Grotius havia prescrito no século XVII (BULL, 2002).

A partir disto, denota-se nas relações internacionais a consideração da comunidade internacional e o envolvimento de atores não-estatais no sistema internacional. Entretanto não pretende-se delimitar neste trabalho todas as teorias existentes de RI. Pretende-se cobrir as teorias pertinentes à pesquisa, sobretudo aquelas associadas ao sistema internacional multipolar. Ainda que se ressalte certas teorias inclinadas para interesses reservados aos Estados-nação, entendemos que estas correntes tendem a ser preteridas das análises voltadas para os fenômenos constituídos por premissas de cooperação internacional.

### **2.1.1.1 Política Internacional**

Dentro das relações internacionais existem dois conceitos que são protagonistas nas suas teorias e que por suas significâncias exigem introdução: a *política internacional* e *política externa*. Conforme Gonçalves (2002) argumenta, existe certa confusão na identificação e na separação destas duas matérias das Relações Internacionais quando se toma para análise os seus objetos de estudo. Desta forma, faz-se necessário a delimitação de ambas conforme os seus principais conceitos. Para o autor, a política internacional é o estudo dos regimes internacionais e sobre como funciona a estrutura institucional dos sistemas políticos estrangeiros (GONÇALVES, 2002).

É possível considerar a Política Internacional como o estudo da estrutura e funcionamento destes sistemas. Um exemplo simples é o de um cientista político brasileiro que escolhe estudar o funcionamento do parlamento europeu a fim de entender como são resolvidos problemas similares à realidade brasileira através de um estudo comparativo. Uma outra concepção de Política Internacional pode ser representada pelos estudos que buscam entender as lógicas e práticas de ideologias e as suas origens, tais quais: o socialismo, neoliberalismo e populismo; assim como as suas aplicações práticas na forma de programas políticos e regimes observados em todos os Estados do mundo (GONÇALVES, 2002).

### **2.1.1.2 Política Externa**

Segundo registra Gonçalves (2002), Política Externa, nos termos de Reynolds (1977), pode ser entendida como as ações de um Estado em suas relações com outras entidades que também participam nos processos do cenário internacional com o fim de promover os seus interesses nacionais. Marcel Merle (1984), por outro lado, elabora que “a Política Externa [...] é a parte da atividade do Estado que é voltada para fora, isto é, que trata, em oposição à política interna, dos problemas que existem além das fronteiras” (MERLE, apud GONÇALVES, 2002). Portanto, entende-se que é a partir da sua formulação que o Estado

define a sua agenda internacional, abarcando suas prioridades, expectativas e alianças para atuar no âmbito das relações internacionais (GONÇALVES, p. 8).

Embora autores como Hans J. Morgenthau (1985) tenham corroborado com este papel central do governo na definição da agenda internacional, Gonçalves (2002) exalta a objeção a respeito do processo decisório anterior ao fechamento destas pautas. Em suma,

As decisões de política externa, tomadas pelos governantes, são resultado de um processo decisório do qual participam diversos grupos, os quais, por sua vez, procuram fazer com que a sua visão particular dos problemas se sobreponha à dos demais grupos que competem no processo de formulação de políticas. (GONÇALVES, 2002, p. 8).

Mas afinal, quem são os atores dentro do Estado que se responsabilizam por executar as ações no sistema internacional e que obedecem tais diretrizes? De acordo com o que relata William Gonçalves, Walter Carlsnaes (2013) na sua análise sobre o que na prática a política externa pode ser entendida como o conjunto de ações expressas sob a forma de metas explicitamente estabelecidas, que são perseguidas por representantes de um governo (como os diplomatas, o Ministério das Relações Exteriores e consulados), que age em nome de uma autoridade soberana, no caso do Brasil, o Presidente da República, direcionando os esforços para objetivos e atores que são externos ao seu território.

Com as mudanças já exploradas no capítulo decorrentes da Segunda Guerra Mundial, a realidade das relações internacionais exigiu que a disciplina optasse por nova abordagem que considerasse a nova estrutura política do mundo neste cenário. As relações internacionais haviam sofrido profundas mudanças com o surgimento de novas potências e os processos de descolonização dos países emergentes, restando à disciplina o papel de decifrar o fenômeno da globalização e as os seus surpreendentes efeitos. No final da década de 1950 surge a primeira corrente crítica ao Realismo quanto ao seu caráter metodológico. Os estudiosos pertencentes à corrente *behaviorista*<sup>1</sup> argumentam que o Realismo formou-se “por conceitos

---

<sup>1</sup> O Behaviorismo ou comportamentalismo foi uma corrente teórica revolucionária que aconteceu na segunda metade da década de 1950 nos Estados Unidos. Segundo Robert Dahl (1961), dentro da Ciência Política o behaviorista surge como alternativa ao antigo institucionalismo: "Historicamente, a abordagem behaviorista era um movimento de protesto que teve lugar no interior da Ciência Política. [...] Termos tais como comportamento político e abordagem comportamentalista passaram a ser associados a certo número de cientistas políticos, especialmente americanos, que compartilhavam uma insatisfação em relação às realizações da Ciência Política convencional, especialmente no caso das abordagens históricas, filosóficas e da descrição institucional (...) Uma consequência desse protesto behaviorista foi a restauração da unidade entre as ciências sociais, ao promover uma aproximação dos estudos políticos com esses métodos, teorias, pesquisas e resultados da moderna Psicologia, da Sociologia, da Antropologia e da Economia" (p. 766-770 apud PERES, 2008).

excessivamente gerais, os quais eram apresentados, equivocadamente, como leis universais da política” (GONÇALVES, 2002 p. 18). Os behavioristas não duvidavam da possibilidade de prever o comportamento dos Estados. Conforme seus adeptos, isso somente poderia ser feito mediante o uso de metodologias adequadas e com o uso de modelos matemáticos.

Nesta perspectiva a incorporação de conceitos e modelos multidisciplinares garantiriam às Relações Internacionais seu caráter científico. Esta seria a mais evidente crítica direcionada à deficiência do Realismo em prover um aparato metodológico similar, tido como necessário para explicar a realidade internacional. Sua forma de abordar os fenômenos ia em contrapartida à orientação realista de tentar explicar o todo através da formulação de teorias abrangentes. O Behaviorismo estabeleceu a tese de que nas Relações Internacionais “seria a partir de modelos explicativos limitados (tais como a Teoria dos Jogos e o Modelo de Comunicação) que seria possível, chegar das partes, ao todo e, conseqüentemente, a uma visão mais precisa das relações internacionais” (GONÇALVES, 2002, p.19). Esta posição compartimentada abriria o espaço para o surgimento de novas correntes com enfoques reduzidos às questões do Estado. No contexto do chamado Segundo Grande Debate surgiria o chamado *modelo sistêmico*, inspirado nos estudos de David Easton (1965), que tinha como objetivo analisar a política interna aos Estados, denominada corrente funcionalista, e foi responsável por introduzir o conceito de sistema nas Relações Internacionais. O sistema internacional, nos termos de Morton A. Kaplan (1964), assume um caráter heurístico, o qual deveria conduzir o analista, mediante o uso de sistemas possíveis ao conhecimento geral da realidade.

Posteriormente Robert Keohane e Joseph Nye protagonizaram o Terceiro Grande Debate, ou o “Debate dos Paradigmas”, durante a década de 1970. Foram responsáveis por elaborar a teoria da Interdependência Complexa, teoria inaugurada nos livros *Transnational Relations and World Politics* (1971) e *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (1977). O enfoque dos seus estudos foram voltados para analisar as mudanças significativas que o sistema internacional passava no período: o abandono do padrão-ouro de Bretton Woods; o primeiro choque do petróleo; o fim da Guerra do Vietnã; e o início das tensões comerciais entre os Estados Unidos e o Japão. Os autores chegaram à conclusão que

---

“a economia internacional havia evoluído para uma etapa em que o poder passava a ser exercido mediante o uso exclusivo dos mecanismos financeiros e comerciais, sem haver a necessidade do uso ostensivo da força militar” (GONÇALVES, 2002, p.20). Portanto, Keohane e Nye propuseram uma reformulação das teorias das RI que absorvem estas mudanças da realidade. Para tanto, seria necessário superar o estigma de que o Estado seria o único ator válido das relações internacionais. Assumia-se então um caráter que estimulou o reconhecimento à importância das relações de cooperação, as quais tendiam a sobressair as tradicionais relações de poder entre os Estados. Teremos uma sessão especialmente reservada para tratar do tema da interdependência complexa no capítulo que trataremos do processo de globalização.

Por fim, correntes teóricas viriam a criticar as bases do Realismo estabelecidas no Positivismo e no Empirismo a partir de uma visão que descendia dos ideais da Escola de Frankfurt e de autores como Adorno, Horkheimer e Jurgen Habermas, de que a teoria de relações internacionais deveria ter como finalidade promover a liberdade e a emancipação contra a dominação e tutela do Estado, bem como representado na crítica à pretensa neutralidade científica da matéria com sua objetividade e impessoalidade quando estruturada em epistemologias sociais, humanas e políticas torna-se quase impossível de ser atingida (conceito emancipatório da razão pelo agir comunicativo) (CASTRO, 2012).

A perspectiva desta, que ficou conhecida como a Teoria Crítica, tem que o discurso do sistema de Estados funciona segundo leis imutáveis e universais voltadas para as suas próprias sobrevivências. Justificam que o seu *modus operandi* não passa de premissas formuladas pelas grandes potências do Norte global a fim de legitimar a dominação que vigora em nível mundial por *interalia* de uma indústria cultura (GONÇALVES, 2002; CASTRO, 2012). A partir de tal argumento, fica evidente os esforços empregados por esta linha teórica de recuperar e trazer ao plano internacional as ideias marxistas de relação de força e de dominação. A principal motivação dessa percepção da realidade das Teorias Críticas é produzir análises que desencadearam mudanças nas relações sociais estruturais em todo o mundo e libertar o ser humano do sistema opressivo criado pelo capitalismo e mantido pelas grandes potências (GONÇALVES, 2001; CASTRO, 2012).

## 2.1.2 O Liberal Internacionalismo

A corrente das Teorias Críticas foram introduzidas recentemente no debate teórico frente ao Realismo na área de RI. Entretanto, o internacional liberalismo é a teoria que tradicionalmente tem disputado espaço ao lado da teorias Realistas ao longo do último século neste campo de estudos. Os ideais do liberalismo clássico de John Locke, Montesquieu, Adam Smith e Immanuel Kant acreditavam na capacidade normativa dos seus postulados de que no plano internacional a presença do livre-comércio, democracia e da regulação jurídica seriam capazes o suficiente para garantir a prosperidade e a paz mundial a todos os países (GONÇALVES, 2001). Por conseguinte, o idealismo democrático-republicano, inspirado pela teoria kantiana, propôs que a democracia liberal de no interior do Estado por meio de uma cultura política aberta e transparente é catalisadora do desenvolvimento de relações amistosas e coesas entre os atores nacionais, produzindo “sinergia de paz, progresso, desenvolvimento e justiça” (CASTRO, 2012, p. 344).

Em relação à manutenção da ordem no sistema internacional, segundo a teoria liberal da linha democrática-republicana, ao Direito Internacional Público atribui-se a tarefa de assegurar-lá, sempre “preservando uma ordem justa e equitativa de preservação da não ingerência nos assuntos internos dos Estados, salvo por uma clara demanda humanitária multilateralmente decidida e aprovada” (CASTRO, 2012, p.344). Neste sentido, ressalta-se o princípio de não intervenção e de respeito das leis internacionais, contida nos escritos de Kant (Da Paz Perpétua, 1795) eventualmente culminou nos 14 pontos do Nobel da Paz de 1920 (1856-1923), nos chamados “Quatorze Pontos de Wilson”<sup>2</sup>. Esta foi uma lista de proposições

---

<sup>2</sup>Os catorze pontos de Wilson são: 1) Convenções de paz, preparadas “às claras”, após as quais não haverá mais acordos particulares e secretos; (...) a democracia agirá sempre francamente e à vista de todos. 2) Liberdade absoluta de navegação nos mares, fora das águas territoriais, tanto em tempo de paz como em tempo de guerra (...). 3) Supressão de todas as barreiras económicas e estabelecimento de condições comerciais iguais para todas as nações (...). 4) Troca de garantias suficientes de que os armamentos serão reduzidos ao mínimo compatível com a segurança interna. 5) Uma concertação livremente debatida de todas as reivindicações coloniais, baseada na estrita observação do princípio segundo o qual, na regulação destas questões de soberania, os interesses das populações em jogo terão o mesmo peso que as reivindicações equitativas do governo. 6) Evacuação integral do território russo e regulação de todas as questões envolvendo a Rússia (...) com a finalidade de dar à Rússia toda a latitude para decidir, em plena independência, sobre o seu desenvolvimento político e a sua organização nacional (...). 7) É imprescindível que a Bélgica seja evacuada e restaurada (...). 8) Todo o território francês deve ser libertado e as regiões invadidas devem ser restauradas; o prejuízo causado à França pela Prússia em 1871, no que respeita à Alsácia-Lorena (...) deverá ser reparado (...). 9) Deve concretizar-se uma rectificação das fronteiras italianas, conformemente os dados claramente perceptíveis do princípio das nacionalidades. 10) Aos povos da Áustria-Hungria (...) deve ser garantida, o mais cedo possível, a possibilidade de um desenvolvimento autónomo. 11) A Roménia, a Sérvia e o Montenegro devem ser evacuados; à Sérvia deve ser assegurado um livre acesso ao mar (...). 12) Às regiões turcas do actual império otomano

elaborada pelo ex-presidente estadunidense Woodrow Wilson ao seu congresso, com o fim de negociar frente ao governo alemão o fim da Primeira Guerra e tinha como objetivo direcionar o trabalho diplomático a ser realizado durante a Conferência de Versalhes (CASTRO, 2012).

Conforme descrito por Williams Gonçalves (2002), dentro das Relações Internacionais a principal contribuição da teoria liberalista foi o fortalecimento do papel das instituições internacionais e a idealização de uma organização centralizadora, incumbida de unir todas as nações em torno de objetivos comuns, como viria a se tornar a Organização das Nações Unidas. O pesquisador complementa que “por meio das organizações internacionais, os liberais crêem ser possível estabelecer algum equilíbrio entre os Estados e, assim, garantir segurança para os Estados mais fracos” (2002, p. 27).

---

devem ser garantidas a soberania e a segurança; mas às outras nações actualmente sob domínio turco deve ser garantida uma segurança absoluta de existência (...) Os Dardanelos devem permanecer abertos como passagem livre para os navios e comércio de todas as nações. 13) Deve formar-se um Estado polaco, abrangendo os territórios habitados pelas populações indiscutivelmente polacas, às quais se deve garantir um livre acesso ao mar (...). 14) É necessário que uma organização geral das nações seja constituída (...) tendo como objectivo assegurar garantias mútuas de independência política e integridade territorial tanto aos pequenos como aos grandes estados (MOREIRA, BUGALLO, ALBUQUERQUE; 1978, p. 212-213).

### 3 AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Foi em meio a essa discussão teórica entre o Realismo e o Liberalismo que se iniciou o estudo das organizações internacionais. Para Mônica Herz, Andrea Hoffman e Jana Tabak (2015), a ausência de um governo central leva as diferentes teorias a estudarem com maior ou menor grau a participação das Organizações Internacionais nas RI como atores envolvidos na missão de estabelecer ordem no sistema internacional, em colaboração com os governos nacionais e assistidos pelo Direito Internacional Público. As organizações internacionais, na produção de normas, contribuem assiduamente para a mudança das formas de interação no sistema internacional.

De acordo com Herz *et aliae* (2015) o estudo das organizações internacionais, como objeto de estudos das RI, acontece junto ao nascimento das Organizações Internacionais Governamentais (OIGs) após o final da Segunda Guerra Mundial. A criação da Organização das Nações Unidas alavancou estudos específicos sobre o tema. Embora tenha sido inicialmente criada para tratar assuntos de segurança internacional, ainda ligada na chave “guerra e paz”, veremos que a ONU passou a gradualmente absorver temas de política internacional voltadas para questões mais amplas, cujos interesses são genuinamente transnacionais, como as crises migratórias, política ambiental, direitos humanos e o combate à pobreza.

Algumas mudanças a se destacar ao longo dos estudos das OIGs está o impacto causado nos anos 1950 pela revolução behaviorista, que favoreceu o crescimento dos estudos baseados em dados empíricos acessíveis e apontou a necessidade de reformulação do desenho institucional das organizações internacionais (FINKELSTEIN, 1955; RIGGS, 1960; CLAUDE, 1961 apud HERZ, HOFFMAN & TABAK, 2015). A proposta de reformulação foi consequência das investigações feitas inicialmente sobre o funcionamento institucional das OIGs. As pesquisas identificaram padrões de votações e vetos dentro das OIGs que permitiram a formação de coalizões e blocos que acabavam por decidir de forma coletiva na Assembleia Geral ou mesmo no Conselho de Segurança da ONU (PADELFOURD, 1948; BALL, 1951; MOLDAVE, 1957 apud HERZ, HOFFMAN & TABAK, 2015). Segundo Herz *et aliae* (2015), na década de 1970 é que as relações transgovernamentais são estudadas pela primeira vez com Robert Cox e Harold K. Jacobson (1973). As organizações internacionais

são analisadas como sistemas políticos distintos, enquanto as relações entre os países no âmbito das organizações internacionais, como sistemas políticos, formam coalizões entre partes dos governos e as organizações internacionais. Os estudos das OI foram então impulsionados, sobretudo pela crítica vigente às vertentes realistas que desdenhavam da influência das organizações internacionais no sistema internacional, pois acreditavam que os Estados, no fim das contas, agiam em nome do próprio interesse nacional (HERZ, HOFFMAN & TABAK, 2015).

Podemos citar como eventos em que as organizações não-governamentais internacionais (ONGI) tiveram um papel importante na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, realizada no Rio de Janeiro. O evento reuniu governos de todos os países membros da Assembleia Geral do ONU para debater questões do desenvolvimento e sobre a sociedade civil global no processo de globalização (SOARES, 2003; HERZ, HOFFMAN & TABAK, 2015). O tema ambiental foi seriamente discutido, ainda que tenha sido mencionado em somente algumas linhas do documento oficial do evento, já que o grosso da publicação seria ocupado por pautas relacionadas à questões economicistas, como o desenvolvimento econômico e a globalização (BIERMANN, NORICHKA *et al.*, 2017).

Neste contexto, sob a perspectiva da teoria liberalista, a realidade da política internacional funcionaria como a lógica do mercado, na qual coexistem atores que buscam adquirir ganhos de forma racional, calculando a utilidade das suas ações. Portanto, conforme Mônica Herz *et aliae*, “assim como as firmas, as instituições podem corrigir problemas gerados por informações incompletas e altos custos de transação” (HERZ, HOFFMAN e TABAK, 2015, p. 56). Em meio a tal jogo de interesses, é possível que surjam desconfiças entre os atores, dada a dificuldade de se confiar no comprometimento dos envolvidos em políticas de colaboração, o que dificulta a formação de relações verdadeiramente cooperativas. Então atribuiu-se às instituições internacionais o papel de dirimir o grau de incertezas por meio da criação de transparência e de diferentes pautas a serem discutidas seriamente ao logo do tempo que se comunicam, o que é conhecido como *linkage* (HERZ, HOFFMAN & TABAK, 2015). De acordo com Keohane (1984), o uso da transparência como estandarte das instituições internacionais e a existência de conexões (*linkage*) diminuíram a possibilidade de trapaças e trouxeram maior credibilidade às coalizões. Para o pesquisador, a circulação de informações através das instituições seria capaz de transformar o sistema

internacional, como veremos a partir dos grandes eventos que vieram com a virada do milênio e com a crescente necessidade de se discutir temas transversais da economia e da política ambiental, como o desenvolvimento sustentável e as mudanças climáticas (KEOHANE, 1984). Por Keohane e Axelrod (1985), em suma, foi verificado que a presença de instituições favorece a reciprocidade entre os atores e que a confiança mútua é fundamental (HERZ, HOFFMAN & TABAK, 2015).

Para entender melhor as dificuldades de se demonstrar como a formação de cooperações é difícil mas possível, a teoria dos jogos não-cooperativos é regularmente utilizada (HERZ, HOFFMAN & TABAK, 2015). A repetição de ações de jogadores que jogam por-si, de forma egoísta, geram sombras para as próximas rodadas. Isto favorece que tais atores solitários possam agir em forma de cooperação ou coordenação nas rodadas seguintes, gerando a expectativa de que a interação se repetirá. Entretanto, aqueles Estados que gerarem reputação negativa enfrentarão dificuldades em serem aceitos em mecanismos de cooperação pelo seu mau histórico. Mônica Herz e Andrea Ribeiro (2004) apontam que esta continuidade das ações no sistema internacional é muitas vezes sustentada pelas instituições internacionais:

As instituições são identificadas como uma solução possível para os problemas de produção de bens públicos ou coletivos. A literatura sobre bens públicos salienta a dificuldade de prover esses bens ou estabelecer quem irá arcar com os custos de sua produção. As OIGs podem criar incentivos para a produção de bens públicos. (HERZ & HOFFMAN, 2004, p. 52).

A presença das OIGs, portanto, trazem consigo um arcabouço de mecanismos que facilitam as negociações e o custo das transações, pois estas já se iniciam com alguns parâmetros estabelecidos. Através de uma estrutura de *aquiescência*, ou de *compliance*, as OIGs favorecem o cumprimento dos acordos com as atividades de monitoramento, das sanções e das publicações de informações de forma transparente. Portanto, as instituições estabelecem regras para a distribuição de ganhos da ação coletiva, sem modificar as preferências e interesses dos atores envolvidos no processo, pois considera-se que para que participem apenas inclinem-se a negociar e cumprir os acordos estabelecidos pelas instituições.

É tido que, assim como nas Relações Internacionais houveram os Grandes Debates, dentro do campo de estudo das Organizações Internacionais diferentes perspectivas disputaram pela centralidade nessa agenda de pesquisa. É nesse contexto que veremos a seguir duas vertentes teóricas que dentro das relações internacionais explicam a importância de outras fontes explicativas e da participação de atores não governamentais, a exemplo das organizações internacionais: a perspectiva cosmopolita e o construtivismo.

### **3.1 A Perspectiva Cosmopolita**

Os estudos das organizações internacionais pressupõem a inserção de participantes exoestatais no sistema internacional e, por conseguinte, das suas pautas. Diante disso, novas teorias passam a assumir a centralidade dos indivíduos e a agregar novas dimensões de análises. Com o surgimento da chamada perspectiva cosmopolita, afirma-se que no sistema internacional existe um conjunto de valores que são universais e que há nele um suposto déficit democrático:

Uma grande variedade de problemas não pode ser administrada no contexto doméstico ou mesmo a partir da lógica de uma separação rígida entre as esferas domésticas e internacionais. O tráfico de drogas, as pandemias, o uso de recursos naturais não renováveis, a alocação de lixo nuclear, a proliferação de armas de destruição em massa, o aquecimento global, a regulação de mercados financeiros são questões progressivamente percebidas como transnacionais, requerendo estruturas de autoridade internacionais e transnacionais para poderem ser enfrentadas. (HERZ & HOFFMAN, 2004, p. 60).

A respeito do possível déficit democrático, a partir da compreensão filosófica originada no estoicismo, foi incorporada a si a noção de que existe uma comunidade mais ampla que a comunidade local, baseada em ideais humanos universais. Portanto, o julgamento moral não poderia ser baseado nos critérios de uma única comunidade política específica ou, em outras palavras, de uma elite global. No cosmopolitismo estóico é exaltado um vínculo universal entre os homens (HERZ, HOFFMAN & TABAK, 2015).

Immanuel Kant (1970), por sua vez, explanou o seu conceito de cidadania universal através da discussão da razão e seu uso público, expandido em relação ao conceito clássico de cidadania, desenvolvido desde a Grécia Antiga, e à sua participação na sociedade civil, entendida aqui sob uma dimensão internacional (HERZ, HOFFMAN & TABAK, 2004). Seus postulados sugerem a possibilidade de construir uma sociedade internacional de Estados expressa, em particular, na defesa do Direito Internacional Público e na relação legalista entre os Estados (assim como é ressaltado na teoria internacional liberalista). Defende a existência de direitos universais ao cidadão que são inalienáveis, os quais nem o poder do Estado poderia atingir. Em linhas gerais, o cosmopolitismo kantiano sugere “a transformação das relações internacionais a partir do desenvolvimento histórico da vida moral e da formação de uma sociedade civil internacional” (HERZ & HOFFMAN, 2004, p. 62). Um segundo expoente da perspectiva cosmopolita, David Held (2003), resumiu a vertente teórica em três elementos que caracterizam as preocupações dos autores cosmopolitas: a) o princípio do igualitarismo individualista, ou seja, cada indivíduo tem valor moral igual e os indivíduos são as unidades últimas de considerações morais; b) o princípio do reconhecimento recíproco, ou seja, os argumentos de todos devem ser ouvidos; e c) o tratamento imparcial perante práticas, regras ou instituições (HELD, 2003). Sua visão é de que o cosmopolitismo necessariamente implica a existência de um espaço ético e político que sustenta regras determinadas sobre o valor da igualdade moral, capacidade de ação das pessoas e o seu desenvolvimento e autonomia (HERZ, HOFFMAN & TABAK, 2015).

Para Herz *et aliae* (2015), a perspectiva cosmopolita e seu forte apelo normativo apresenta um terreno fecundo para uma crítica ao processo decisório das OIGs. As autoras entendem que esta visão universalista é facilmente absorvida em princípios, normas e tratados gerados no contexto das organizações internacionais, a exemplo da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a Convenção sobre Tortura de 1984 e o Estatuto da Corte Criminal Internacional. Conclui que “as organizações não-governamentais podem ser estudadas como parte de um movimento para formação de uma cidadania global”. A dimensão da cidadania global que nos interessa aqui está muito mais ligada à noção de direitos naturais universais e a intersubjetividade que esta teoria comporta, do que para o déficit democrático.

### 3.2 A Perspectiva Construtivista

A teoria chamada construtivista é uma abordagem que surgiu nos anos 2000 e uma das mais recentes dentro dos estudos voltados às organizações internacionais e a sua relação com a sociedade. Para entender e caracterizá-la, podemos nos sustentar na investigação de Herz *et aliae* (2015) sobre a agenda mínima comum produzida no trabalho de três autores: Peter Katzenstein, Keohane e Krasner – em *Exploration and Contestation in the Study of World Politics* (1999). Em linhas gerais, o conjunto de temas associados à perspectiva construtivista são:

A ênfase sobre a forma como identidades e interesses são socialmente construídos; a influência da sociologia; e a tentativa de desnaturalizar os conceitos mistificados pela literatura de relações internacionais, como anarquia e interesse nacional. Autores construtivistas conferem especial atenção ao processo de formação de identidades e interesses, como esses mudam e qual a relação entre os dois. Idéias, valores, normas e crenças devem ser consideradas de forma central nas explicações sobre o funcionamento do sistema internacional. Seu tratamento das instituições internacionais, e em particular das organizações internacionais, é moldado por essas preocupações. (HERZ, HOFFMAN & TABAK, 2015, p. 72-73).

Neste contexto, nos termos do construtivismo, não é possível separar os atores do seu ambiente social e da sua cultura. De acordo com Katzenstein, Keohane e Krasner (1999), considera-se que “o ambiente social em que nos encontramos define nossas identidades como seres sociais” (HERZ & HOFFMAN, 2004; p. 65). Contudo, em meio ao debate liberal-realista dos anos 1980, o pressuposto de que os atores são movidos por uma racionalidade instrumental e convivem em um mundo com um sistema de regras predefinidas é criticado. É então que o estudo da racionalidade dos atores e as instituições internacionais, para além da formação de preferências do Estado, ganha um novo sentido:

Liberais e realistas se atêm a uma visão do ator racional que se move a partir de um cálculo de custos e benefícios; construtivistas, por sua vez, se voltam para o processo intersubjetivo que produz uma visão de racionalidade, podendo adquirir diferentes formas ao longo da história e através de culturas variadas. Contrapondo-se a referência exclusiva à racionalidade instrumental e

estratégica pelos racionalistas, construtivistas trabalham também com o comportamento guiado por normas. Os atores consideram qual o comportamento apropriado em uma dada realidade social. (HERZ & HOFFMAN, 2004, p. 66).

Dentre as contribuições teóricas que o construtivismo trouxe para o estudo das organizações internacionais está a concepção de que as instituições internacionais superam as atribuições tradicionalmente sugeridas de constranger o comportamento dos atores. Segundo Herz *et aliae* (2015), as organizações internacionais enquanto fóruns com a participação dos Estados têm, nos termos construtivistas, o potencial prático de gerar um espaço de interação onde se constitui e define-se os seus interesses e identidades:

Nesse contexto, compreender o processo de argumentação que ocorre quando diferentes atores interagem é essencial. Esse processo é “produtivo”, pois gera resultados, mudanças nos interesses, nas identidades e na atribuição de racionalidade às práticas sociais. As organizações internacionais são, frequentemente, um fórum privilegiado para a realização desse processo de argumentação. Elas podem ainda ser atores centrais do mesmo processo. (HERZ & HOFFMAN, 2004, p. 67).

Um outro aspecto digno de menção é a influência que o construtivismo atribui às organizações internacionais na escolha das políticas externas e domésticas dos governos. Alexander Wendt (1992) inicialmente contribuiu à discussão ao explicar que a presença ou a ausência de cooperação não é predeterminada pela estrutura anárquica do sistema internacional, mas que um resultado do contínuo de identidades – mais egoístas ou cooperativas – que torna possível a variação das características do sistema (HERZ *et aliae*, 2015). Ao contrário da perspectiva realista, o construtivismo propõe que atores encontrados no nível sistêmico podem definitivamente ser proativos. Em seu estilo normativo e filosófico, Wendt indaga que é o processo de interação que explica a construção de identidades, mas sem a formação de identidades não podemos falar em interesses, não podemos saber o que queremos se não sabemos quem somos (WENDT, 1999 apud HERZ & HOFFMAN, 2004, p. 68). Podemos concluir ser essencial ao construtivismo nos processos de análise sobre o sistema internacional não abrir mão de optar por uma metodologia que considere o contexto intersubjetivo que envolve a gestação e o funcionamento das instituições e não apenas o

contexto baseado na materialidade dos fenômenos. Para todos os efeitos, nos termos construtivistas, as organizações internacionais como atores centrais, são uma arena em que as normas e expectativas convergentes sobre o comportamento internacional são desenvolvidas (HERZ *et aliae*, 2015).

Ao desenvolver os estudos sobre os atores no nível sistêmico, a vertente teórica construtivista impulsiona-se através da investigação sobre as chamadas comunidades epistêmicas. Em publicação na revista *International Organization* (1992), Peter Haas define comunidade epistêmica como “uma rede de profissionais, reconhecidos como especialistas em uma determinada área do saber, que adquire autoridade sobre conhecimento relevante para a definição de políticas em uma área específica”. Podem ser descrito ainda através de certas características: a) crenças normativas compartilhadas (sobre como o mundo deve ser); b) crenças causais (sobre a relação entre políticas específicas e resultados possíveis); c) noções de validação do conhecimento e o envolvimento em práticas associadas a determinado conjunto de problemas (HAAS, 1992 apud HERZ, HOFFMAN e TABAK, 2015, p. 69).

Ernst Haas (1964), por sua vez, introduziu a discussão sobre a mudança de pautas dentro do funcionamento das organizações internacionais. Para o autor existem para elas duas possibilidades básicas de mudança de comportamento: a adaptação e o aprendizado. Por exemplo, quando novas atividades são adicionadas à agenda das organizações internacionais, elas conseqüentemente se adaptarão e haverá uma mudança gradual. No entanto, é possível incorporar novos objetivos sem que estes necessariamente conversem com aqueles objetivos já estabelecidos. As mudanças ocorridas no Banco Mundial seriam um exemplo para sua proposição. Em uma fase da vida desta agência, “havia uma preocupação com projetos de infraestrutura e hoje se observa uma ênfase sobre o alívio da pobreza e a boa governança” (HERZ & HOFFMAN, 2004, p. 70). Por fim, Ernst Haas (1990), sugere que as organizações aprendem quando as crenças são questionadas e que os objetivos e a formulação de problemas são por conseguinte redefinidos (HERZ, HOFFMAN e TABAK, 2015). Isto é ilustrado nitidamente no capítulo que trata da Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Veremos que mudanças nas crenças e nos objetivos das conferências realizadas viriam posteriormente a adicionar à mesa de negociações (inicialmente desenvolvimentista) a dimensão de sustentabilidade.

#### **4 GLOBALIZAÇÃO, INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA, GOVERNANÇA GLOBAL E O DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE**

Neste capítulo é discutido o surgimento dos modelos de governança global do meio ambiente sob uma ótica que parte do fenômeno de globalização e da interdependência complexa com breve descrição do surgimento do sistema ONU e as suas contribuições para a efetivação da agenda climática global a partir das novidades advindas do direito internacional ambiental. A governança global propõe superar os paradigmas do sistema internacional narrados pelas teorias clássicas das relações internacionais, fortemente inclinadas à centralidade dos governos nacionais e às relações econômicas, políticas e militares (KEOHANE e NYE, 2011). Esta mudança de configuração sugere um processo de transformação das relações globais, saindo do *status quo* baseado em bipolaridades, como as clivagens Leste-Oeste e Ocidente *versus* Oriente (ou, *grosso modo*, capitalistas *versus* socialistas) - que, com o fim da Guerra Fria, foram substituídas pela clivagem de ordem economicista Norte-Sul, cuja régua se baseia no grau de desenvolvimento dos países - para então assumir uma nova disposição política multipolar (SOARES, 2003).

No mundo globalizado, as relações internacionais se caracterizam pela presença de novos atores, representados pelas organizações internacionais, organizações não-governamentais internacionais e outros grupos da sociedade civil internacional (HERZ, HOFFMAN, TABAK, 2015; LEMOS, 2006; SARKAR *et al.*, 2022). Tal reorganização no enquadramento internacional contribuiu para o surgimento de inovações normativas no campo do Direito Internacional Público (SOARES, 2003). Mais precisamente, através das convenções internacionais e dos tratados em modelo de quadros (*framework*), formulados nos debates internacionais realizados sob a égide das Nações Unidas. A consolidação dos tratados e convenções do tipo de quadros foi atestada com a elaboração de um sistema de governança baseado nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. O seu respectivo processo de elaboração, como veremos, foi caracterizado por um planejamento democrático de distribuição de cadeiras, de forma regionalizada, dando sinais claros de inauguração da multipolaridade no sistema internacional (BIERMANN, NORICHIKA *et al.*, 2017).

#### 4.1. Globalização: Definição e suas Consequências no Sistema Internacional

Ao longo do século passado começou a destacar-se um fenômeno transfronteiriço e fortemente entrelaçado que passou a cobrir a parte majoritária das culturas e territórios do globo. Associado comumente às notáveis relações de comércio e à sensação de encurtamento das distâncias entre os territórios, a globalização passou a ser objeto de pesquisa com literatura extensa e recebendo diferentes definições. Há tradicionalmente os conceitos que reconhecem a relação *sui generis* entre o fenômeno e o fator territorial. Por exemplo, Maia e Cintra (2022) alegam que “de forma mais ampla, a globalização diz respeito à ação à distância, interdependência acelerada, compressão espaço-temporal, integração global, mundo em constante encolhimento, reordenação das relações de poder inter-regionais e consciência da situação global” (HELD, 2001, p.45-46 apud JUNQUEIRA apud MAIA, CINTRA, 2022). Por outro lado, há aqueles que não negam o impacto do capitalismo no fenômeno da globalização, por meio do acelerado avanço tecnológico ocorrido após a primeira revolução industrial. Aceleração que por sua vez aumentou a necessidade de interligação e de maior troca entre diferentes regiões do mundo. Para Ana Isabel Burke de Lara Alegria (2011), a globalização é um fenômeno resultado da necessidade do sistema capitalista de formar uma rede global que permita expandir os mercados nacionais em seus potenciais internos já estão saturados, porém considera também na sua análise o potencial de aproximação entre os povos e da troca cultural e dos produtos de experiência social. Entretanto, salienta Alegria et al. (2011), existem autores, como Huntington (1996), que exercem olhar mais crítico e que vêem a globalização apenas como o produto de uma estratégia de uniformização do comércio mundial e de exportação do modo de vida ocidental: “O cientista político Samuel P. Huntington (1996) considera a globalização como um processo de expansão da cultura ocidental e do sistema capitalista sobre os demais modos de vida e de produção do mundo, que conduzirá inevitavelmente a um "choque de civilizações”. (Huntington, 1996 apud ALEGRIA, 2011, p. 16).

Uma definição marcante da vertente crítica, ou uniformalista, foi registrada por Porto Gonçalves (2006), ao denunciar a resposta do economista americano John Kenneth Galbraith à Folha de S. Paulo: "(a) globalização é um termo que os americanos inventaram, porque americanização ficava feio" (PORTO-GONÇALVES, 2006, p. 22). Por fim, de acordo com

Alegra *et al.* (2011), a globalização acabou por criar uma suposta coletividade, através da padronização comercial e da superação da distância entre territórios consequentes do avanço tecnológico, que compara-se, com certa ironia, à forma de organização das tribos indígenas em aldeias. Trata-se de uma analogia *ad hoc* com uma forma pouco sofisticada de organização social. Por oportuno, os autores apontam a brecha causada pela tecnologia às fronteiras como variáveis explicativas para tanto: “é a internacionalização e a conexão recíproca de eventos e feitos, seja qual for a esfera de comportamento humano onde eles se localizam, já que (foram) a tecnologia e as comunicações (que) tornaram o planeta numa aldeia global” (ALEGRA *et al.*, 2011, pg. 16).

A fim de analisar o fenômeno da globalização com vistas à emergente multipolaridade que floresce nas relações extra-territoriais, tomaremos a liberdade de explanar sobre a teoria que efetivamente propôs as origens e consequências das relações transfronteiriças: a *teoria da interdependência complexa*.

#### **4.2 Poder, Interdependência e Globalização**

A teoria da interdependência foi idealizada por Robert O. Keohane e Joseph S. Nye Jr no livro “*Power and Interdependence: Worlds Politics in Transition*” (1977), publicado em quatro edições com o propósito de atualizar a teoria da interdependência em face às seguidas mudanças do mundo globalizado. Segundo a teoria da interdependência, é premissa básica do globalismo a presença de dois fenômenos: o crescente avanço tecnológico e a consequente valorização da informação. O primeiro fator, dadas as suas características de ordem técnica e intrincadas, extrapola as delimitações teóricas da ciência política e das ciências humanas aplicadas, o que implica na alocação de espaço excessivo na nossa investigação. No entanto, o segundo fator, a *informação*, nos termos da teoria da interdependência, é uma variável que analisamos com maior interesse.

Nye e Keohane (2011) sugerem que, no contexto da globalização, as informações fazem as suas respectivas políticas, do ponto de vista econômico. Estas são definidas pelo grau de interesse, por aqueles que as produzem, na sua utilização. Neste sentido, os autores

propuseram uma taxonomia em três tipos:

1) Informação gratuita. São informações que os atores estão dispostos a adquirir e enviar sem compensação financeira. O emissor obtém vantagens do receptor acreditando na informação e, portanto, têm incentivos para produzi-la. A informação científica se enquadra nessa categoria. Assim como mensagens persuasivas, como aquelas em que os políticos se especializam. 2) Informações comerciais. Esta é uma informação que os atores estão dispostos a adquirir e enviar a um preço. Os atores não ganham nem perdem por acreditarem na informação dos outros, além da remuneração que recebem. Para que essas informações estejam disponíveis na Internet, as questões dos direitos de propriedade devem ser resolvidas, de modo a que os produtores de informação possam ser compensados pelos utilizadores. Criar informações comerciais antes que seus concorrentes possam - se houver um sistema eficaz para proteger os direitos de propriedade intelectual - cria vantagens pioneiras e enormes lucros, como a história da Microsoft demonstra. 3) Informações estratégicas. Esta é uma informação que confere a maior vantagem aos atores apenas se seus concorrentes não a possuírem. Uma maneira de pensar a informação estratégica é que ela constitui um conhecimento assimétrico da estratégia de um concorrente para que o resultado de um jogo seja alterado. Não há nada de novo na informação estratégica: ela é tão antiga quanto a espionagem. Uma das enormes vantagens possuídas pelos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial era que os Estados Unidos haviam quebrado os códigos japoneses, mas os japoneses não estavam cientes desse fato. A capacidade de transmitir grandes quantidades de informações estratégicas pode não ser particularmente importante. Por exemplo, as informações estratégicas disponíveis para os Estados Unidos sobre os programas de armas da Coreia do Norte, Paquistão ou Iraque podem depender mais de ter espiões confiáveis (mesmo que suas mensagens tivessem que ser enviadas escondidas no sapato de um viajante) do que da existência da Internet. (KEOHANE & NYE, 2011, pg 215).

Em relação à informação livre, Nye e Keohane (2011) alegam que os criadores de informações gratuitas se beneficiam do fato de outros efetivamente acreditarem nas informações que chegam até si, através dos meios de comunicação. Já no que diz respeito à informação comercial, tem-se que os fabricantes da informação são beneficiados se forem compensados monetariamente (KEOHANE & NYE, 2011). Notoriamente, é este o caso dos produtores de conteúdo para os diferentes tipos de mídias do mundo globalizado, cujas publicações lhes proporcionam sólida influência e replicabilidade. Por outro lado, no que diz respeito aos produtores da informação estratégica, os criadores deste tipo de informação só beneficiam se a sua posse da informação não for conhecida por outros (KEOHANE & NYE, 2011). Conclusivamente, este é o tipo de informação de interesse dos governos-nacionais,

sobretudo das agências de inteligência. Para todos os efeitos, a democratização do processo de fabricação e distribuição da informação no mundo globalizado é um acontecimento com impacto direto nas relações de interdependência:

No entanto, onde a revolução da informação teve o impacto mais pronunciado diz respeito à terceira suposição, sobre múltiplos canais de contato entre as sociedades. Aqui está a verdadeira mudança. Vemos uma mudança de ordem de magnitude como resultado da revolução da informação. Agora, qualquer pessoa com um computador é uma editora eletrônica, e qualquer pessoa com um modem pode se comunicar com partes distantes do globo a custos triviais. As barreiras à entrada no ‘mercado da informação’ mundial foram drasticamente reduzidas (KEOHANE & NYE, 2011, p. 214, tradução nossa).

No mundo globalizado, cada vez mais o perfil dos que fabricam informações tende a ser descentralizado e nivelador. Os autores atribuem a equiparação entre os Estados e o crescimento de importância dos atores não estatais no mundo globalizado às facilidades proporcionadas pela alavancagem tecnológica. Na prática, porém, as relações internacionais são mais complexas do que sugere o determinismo tecnológico, que os autores chamam de “nova sabedoria convencional”. Para Keohane e Nye (2011), alguns aspectos da revolução da informação ajudam os pequenos, mas alguns ajudam os já grandes e poderosos. Elaboram: "Todas as antigas indústrias nacionais foram destruídas ou estão sendo destruídas (...) No lugar da velha reclusão e autossuficiência local e nacional, temos coitos em todas as direções, interdependência universal das nações. (“O Manifesto Comunista”, MARX & ENGELS, 1948 apud NYE, KEOHANE, 2011, p. 224, tradução nossa).

Uma vez explicada a importância da tecnologia e da informação, bem como as mudanças no tabuleiro situacional no sistema internacional, considera-se o suficiente para avançarmos para a definição mais ampla dos autores acerca da globalização, como segue:

Definimos globalismo como um estado do mundo que envolve redes de interdependência a distâncias multicontinental, ligadas por fluxos e influências de capital e bens, informações e ideias, pessoas e força, bem como substâncias ambientais e biologicamente relevantes (como chuva ácida ou patógenos). Globalização e desglobalização referem-se ao aumento ou declínio do globalismo. (KEOHANE e NYE, 2011, p. 225).

Eventualmente, Keohane e Nye (2011) acrescentam a dimensão territorial ao abordarem o conceito, já que a globalização envolve redes de interdependência espacialmente extensivas. Isto refere-se especialmente a situações caracterizadas por efeitos recíprocos causados por diferentes países ou por atores de diferentes países. Portanto, pode-se inferir que a globalização, grosso modo, é essencialmente uma das formas da interdependência complexa. Oportunamente, os autores apontam duas características que diferenciam o fenômeno da globalização das demais formas de interdependência:

1) O Globalismo refere-se a redes de conexões (múltiplas relações), não simplesmente a ligações únicas. Referimo-nos à interdependência econômica ou militar entre os Estados Unidos e o Japão. A interdependência EUA-Japão faz parte do globalismo contemporâneo, mas por si só não é globalismo. 2) Para que uma rede de relações seja considerada "global", ela deve incluir distâncias multicontinentais e não simplesmente redes regionais. A distância é, naturalmente, uma variável contínua, variando de adjacência (por exemplo, entre os Estados Unidos e o Canadá) a lados opostos do globo (por exemplo, Grã-Bretanha e Austrália). Qualquer distinção nítida entre interdependência "de longa distância" e "regional" é, portanto, arbitrária, e não faz sentido decidir se as relações intermediárias - digamos, entre o Japão e a Índia ou entre o Egito e a África do Sul - se qualificariam. No entanto, "globalismo" seria uma palavra estranha para relações regionais próximas. A globalização refere-se ao encolhimento da distância, mas em larga escala. Pode ser contrastado com localização, nacionalização ou regionalização. (KEOHANE & NYE, p. 225-226).

Embora as características que marcaram a globalização como um modelo de interdependência sejam de origem política, econômica e militar, foi posteriormente adicionada equação a questão climática, pois esta, assim como a migração, é considerada como um fenômeno global permanente (KEOHANE & NYE, 2011). Atualmente as crises migratórias estão normalmente associadas a crises humanitárias ou belicosas. Keohane e Nye (2011), ao discutir o tema relataram no entanto que “quando os europeus viajaram para o Novo Mundo, nos séculos XV e XVI, eles carregavam patógenos que destruíram até 95% da população indígena”, sendo eles próprios exemplos de migração predatória. Segundo os autores - se faz necessário recordar que nem todos os efeitos do globalismo ambiental são adversos, mas costumam tender mais favoravelmente para o lado dominante. Isto exemplifica-se pela nutrição e a culinária do Velho Mundo que se beneficiaram da importação de culturas do

Novo Mundo como a batata, o milho e o tomate, como efeito da ação de colonização (KEOHANE & NYE, 2011). A partir da exemplificação do processo de globalismo colonial, que os autores classificam como globalização do tipo econômico, podemos enumerar os outros tipos de fluxos e conexões perceptuais que ocorrem em redes espacialmente extensas. De acordo com a classificação de Nye e Keohane (2011):

1) O globalismo econômico envolve fluxos de longa distância de bens, serviços e capitais, e as informações e percepções que acompanham as trocas de mercado. Envolve também a organização dos processos que estão ligados a esses fluxos: por exemplo, a organização da produção de baixos salários na Ásia para os mercados dos Estados Unidos e da Europa. De fato, alguns economistas definem a globalização em termos estritamente econômicos como "a transferência de tecnologia e capital de países de altos salários para países de baixos salários, e o consequente crescimento das exportações intensivas em mão-de-obra do Terceiro Mundo". Fluxos econômicos, mercados e organização, como nas empresas multinacionais, andam todos juntos. 2) O globalismo militar refere-se a redes de interdependência de longa distância nas quais a força e a ameaça ou promessa de força são empregadas. Um bom exemplo de globalismo militar é o "equilíbrio do terror" entre os Estados Unidos e a União Soviética durante a Guerra Fria. Sua interdependência estratégica era aguda e bem reconhecida. Não só produziu alianças mundiais, mas um dos lados poderia ter usado mísseis intercontinentais para destruir o outro no espaço de trinta minutos. Era distinto não porque fosse totalmente novo, mas porque a escala e a velocidade do conflito potencial decorrente da interdependência eram enormes. 3) O globalismo ambiental refere-se ao transporte a longa distância de materiais na atmosfera ou nos oceanos, ou de substâncias biológicas, como patógenos ou materiais genéticos, que afetam a saúde e o bem-estar humanos. São exemplos o esgotamento da camada de ozônio estratosférico em resultado de produtos químicos que empobrecem a camada de ozônio; aquecimento global induzido pelo homem, na medida em que está ocorrendo; a disseminação do vírus da AIDS da África Central em todo o mundo a partir do final da década de 1970. (...) Alguns casos de globalismo ambiental podem ser inteiramente naturais - a Terra passou por períodos de aquecimento e resfriamento desde antes do impacto humano ser significativo - mas grande parte da mudança recente foi induzida pela atividade humana. 4) O globalismo social e cultural envolve movimentos de ideias, informações e imagens, e de pessoas - que, naturalmente, carregam ideias e informações com eles. Exemplos incluem o movimento das religiões ou a difusão do conhecimento científico. Uma faceta importante do globalismo social envolve a imitação das práticas e instituições de uma sociedade por outras: o que alguns sociólogos chamam de "isomorfismo". Muitas vezes, no entanto, o globalismo social seguiu o globalismo militar e econômico. (...) Em seu nível mais profundo, o globalismo social afeta a consciência dos indivíduos e suas atitudes em relação à cultura, à política e à identidade pessoal. De fato, o globalismo social e cultural interage com outros tipos de globalismo, uma vez que o ambiente militar, bem como a atividade econômica, transmitem informações e geram ideias, que podem então fluir através de fronteiras geográficas e políticas. Na era atual, à medida que o crescimento da Internet reduz custos e globaliza as comunicações, o fluxo de ideias está aumentando a uma taxa dramática. (KEOHANE e NYE, 2011, p. 228, tradução nossa).

Após enumerar-se os tipos de fluxo podemos concluir que os tipos de globalização

têm diferentes implicações políticas e como isto implica na introdução dos atores não-estatais, representados prioritariamente nas organizações internacionais, no sistema político internacional. Nesse sentido, a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Tratado de Não-Proliferação (TNP), a Convenção de Montreal sobre Substâncias que Empobrecem a Camada de Ozônio e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) são respostas à globalização econômica, ambiental, militar e social, respectivamente (KEOHANE e NYE, 2011). A formação dos blocos econômicos é uma outra forma de manifestação da globalização no contexto mundo multipolar. A constituição dos blocos é originada por interesses compartilhados, de ordem regional ou eventualmente entre países de diferentes continentes. Como Ana Isabel Burke de Lara Alegre bem descreveu:

Nesta era do homem globalizado, o conceito e a aplicação do termo 'soberania' vêm sendo modificados, verificando-se, de alguma forma, uma tendência à limitação da soberania dos Estados nacionais. A globalização implica o surgimento de inúmeras organizações intergovernamentais de cooperação e de integração, tanto no âmbito mundial, como, por exemplo, a União Europeia e a Liga Árabe, quanto no sub-regional, como o Mercosul e o NAFTA. Em todas, mas em diferentes graus, os Estados-Membros cedem parte de sua soberania nacional a fim de estabelecer e aplicar políticas comuns, o que implica que passa a haver menos poder nacional e mais poder supranacional [...] Nesse contexto, o Estado, na busca de alternativas para garantir a manutenção da soberania, associa-se a outros Estados, criando entidades com finalidades políticas, econômicas e sociais. Essa tendência pode ser verificada, como já foi referido, no fortalecimento de instituições internacionais, das organizações supranacionais e daquelas de caráter de integração regional. (ALEGRA *et al.*, 2011).

#### **4.2.1 A Densidade das Relações de Interdependência ou “Espessura do Globalismo”**

A fim de buscar uma explicação causal para o aumento da interdependência no globalismo, Keohane e Nye (2011) desenvolveram o conceito de *densidade das relações de interdependência* (density of networks of interdependence) ou “*espessura do globalismo*”. Por esta entende-se como o processo em que “diferentes relações de interdependência se cruzam mais profundamente em pontos mais diferentes (...) Assim, os eventos causados em uma determinada área geográfica, em qualquer uma das dimensões da interdependência complexa,

podem ter efeitos profundos em outras áreas geográficas, em alguma das outras dimensões” (KEOHANE e NYE, 2011, p. 238, tradução nossa). Para entendermos melhor o conceito, podemos observar como um cenário de interdependência econômica intensa afeta as interdependências ambientais e sociais. Por exemplo, a expansão do comércio pode gerar maior atividade industrial em países com baixos padrões de regulação e fiscalização ambientais, mobilizando ativistas ambientais e ONGs a levarem seus protestos aos países recentemente industrializados, mas cujas legislações ambientais são frouxas. Mais concretamente, campanhas em países industrializados do Norte direcionadas a questões envolvendo países do Sul. Ações para salvar a Floresta Amazônica da mineração clandestina ou impedir a construção de barragens na Índia para a construção de hidrelétricas são exemplos disso (KEOHANE e NYE, 2011). As atividades resultantes de decisões econômicas no Sul global afetam portanto diretamente a interdependência ambiental quando provocadas reações na comunidade do Norte global.

#### **4.2.2 As Principais Características da Interdependência Complexa na Era da Internet**

Keohane e Nye (2011) denominam de terceira novidade a forma como a redução dos custos das comunicações e o conseqüente aumento do número de atores aumentou a relevância da interdependência complexa. Os autores atribuem que o avanço do uso da internet nas atividades diárias somado à democratização do uso, a expansão das *back bones* e a popularização da internet móvel de banda larga são somente algumas das variáveis explicativas que contribuíram para a interdependência complexa se afirmar transnacionalmente. Porém, para o fenômeno ocorrer *de facto*, apontam que é obrigatória a presença das suas três características principais: (1) múltiplos canais entre sociedades, com múltiplos atores, não apenas estados; (2) múltiplas questões, não dispostas em nenhuma hierarquia clara; e (3) a irrelevância da ameaça ou do uso da força entre Estados ligados por complexa interdependência (KEOHANE & NYE, 2011, p. 214). Traduzida para a linguagem do globalismo, a política de interdependência complexa seria aquela em que o globalismo econômico, ambiental e social é alto e o globalismo militar baixo (KEOHANE e NYE, 2011).

### 4.2.3 O Papel dos Estados Unidos da América na Interdependência Complexa

Para concluir, é importante salientar a centralidade de certos atores. Embora no conceito de interdependência complexa a presença de atores não-estatais seja premissa imediata, não há de se negar que existem Estados que se sobressaem na força belicosa e/ou econômica. Conforme os autores do modelo da interdependência, uma maneira de ver isso é pensar mais sobre nossa definição de globalismo como redes de interdependência a distâncias multicontinentais. Uma rede é uma série de conexões de pontos em um sistema. As redes podem ter uma variedade de arquiteturas com graus decrescentes de centralização e complexidade de conexões, como um *hub* e raios, uma teia de aranha, uma rede elétrica, a Internet e assim por diante. Keohane e Nye (2011) acreditam que na maioria das condições, ocupar a centralidade nas redes transmite poder em direção aos elos periféricos. Em teoria, esta centralidade supostamente beneficiou o "*hard*" e o "*soft*" power americano: sua capacidade de induzir terceiros a fazerem o que de outra forma não fariam (*hard power*) e persuadir os outros de que deveriam querer o que os Estados Unidos desejam que eles queiram (*soft power*) (KEOHANE e NYE, 2011). Keohane e Nye lembram que a teoria das redes sugere que os poderes centrais se beneficiam mais quando há buracos estruturais - lacunas nas comunicações - entre outros participantes. Apontavam que o crescimento da internet poderia mudar isso. E se tratando de opinião pública, isto se confirma. Sobretudo pela facilidade e velocidade meteórica em que se ocorre a troca de informações e a proliferação de notícias nas redes sociais digitais. Todavia, se tratando da sua influência nos organismos internacionais, exemplificada pelo cargo titular do Conselho de Segurança das Nações Unidas e da OTAN, o poder americano continua absolutamente decisivo em temas econômicos e de guerra e paz, assim como através do *soft power* imputado na exportação da sua cultura, presente na TV, música pop e nos filmes de *hollywood*. Todavia, no mundo multipolar o soft power emana destacadamente do direito internacional público, por intermédio do sistema de normas internacionais. Neste sentido, cabe ressaltar a proposição da teoria da interdependência que rejeita a hipótese da tradição clássica (realismo vs liberalismo) de que o direito internacional sozinho é capaz de garantir a segurança coletiva, tendo em vista o estourar da Primeira Guerra Mundial (KEOHANE & NYE, 2011). Todavia, é no âmbito do direito internacional que ocorrem os principais avanços no campo da política internacional ambiental, facilitados sobretudo pelas novas engenharias normativas, que culminaram na

elaboração da Agenda 2030. Em face disso, narrarei em seguida o progresso do direito internacional ambiental e o posterior protagonismo assumido pelas Nações Unidas nos debates sobre o Meio Ambiente.

### **4.3 Do Direito Internacional do Meio Ambiente e a Organização das Nações Unidas (ONU)**

Antes de debruçarmos com mais afinco sobre os modelos de governança global, é necessário esclarecer as bases que legitimam tais regimes com vistas ao Direito Internacional.

Para Bull (1977) o direito internacional pode ser considerado como um conjunto de regras que ligam os estados e os outros agentes da política mundial em suas relações recíprocas, aos quais se atribui status legal. Nos termos do autor, as regras do direito internacional são “proposições imperativas de caráter genérico e um conjunto de regras é um grupo dessas proposições associadas logicamente entre si, de modo a formar uma estrutura comum” (BULL, 2002, p. 148).

As convenções do tipo quadro foram resultado de um longo processo de fortalecimento da pauta ambiental e não foram idealizadas, mas sim uma solução lentamente aderida. Até que as normativas internacionais sobre o meio ambiente ganhassem importância, inúmeras conferências e eventos internacionais ocorreram, especialmente a partir da década de 1970. A fim de elucidar as agendas concorrentes, cabe citar o seguinte trecho que nos contextualiza o principais desafios enfrentados pelo tema ambiental no debate a nível planetário:

O primeiro sinal de resistência irrompe no Primeiro Mundo. Em 1972 realiza-se a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, em Estocolmo, Suécia. Inúmeros debates e encontros governamentais e não-governamentais procuram reconciliar o desenvolvimento com a conservação dos recursos naturais. Fala-se em reduzir ou reverter os impactos da poluição industrial, do lixo atômico, da degradação dos recursos hídricos, entre outros males. (VIANA, SILVA e DINIZ, 2001, p. 7).

Como bem foi ressaltado por Viana, Silva e Diniz (2001), as discussões sobre conservação ambiental sob a égide das nações unidas foram inicialmente assuntos laterais aos temas economicistas e de desenvolvimento. A centralidade do tema ambiental no sistema internacional veio a existir *de facto* com a criação de um sistema de normas coletivamente aceitas, capazes de cumprir o papel de direcionar os países a alcançar o objetivo em comum definido inicialmente no Tratado de Paris<sup>3</sup> (2015), sob a égide da ONU.

#### **4.3.1 O Direito Internacional do Meio Ambiente Segundo “A Proteção Internacional do Meio Ambiente”**

Em "*A Proteção Internacional do Meio Ambiente*" (2003), Guido Fernando Silva Soares cumpriu o brilhante trabalho de revisão do Direito Ambiental Internacional a partir da investigação da matéria assim como das normas formais celebradas pelo sistema internacional. Assumindo o contexto da globalização e das relações entre Estados do ponto de vista político e econômico, Guido opta por significar a importância do território, com destaque às variáveis ambientais, consideradas objetos de interpretação jurídica:

Os países da atualidade, organizados na forma de Estados, não podem prescindir da existência de um território reconhecido como deles, o qual, por sua vez, não pode existir sem uma delimitação física em relação aos outros países, sejam seus vizinhos ou não. Contudo, os rios transfronteiriços não mudam as cores de suas águas quando atravessam fronteiras, nem as aves, os peixes e as correntes marítimas necessitam de passaportes e vistos de entrada para percorrer seu caminho natural de passar livremente do território de um Estado para o território de outro Estado, e, da mesma forma, os ventos, que transportam poluição de um país para outro, não se submetem a nenhuma lei ou regulamento sobre transporte internacional de resíduos tóxicos. (SOARES, 2003, p. 14).

Diante do anúncio de Soares (2003) sobre a globalização ambiental, é ressaltado que a sua investigação acerca da matéria do Direito se deu na segunda metade do Século XX sob os

---

<sup>3</sup> O relatório especial do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, 2018) sobre aquecimento global de 1,5 °C (IPCC SR1.5-IPCC 2018) sugere que atingir a meta de 1,5 °C, conforme estipulado pelo Acordo de Paris (UNFCCC, 2015), reduzirá significativamente os riscos projetados e aumentos adicionais nos impactos observados relacionados às mudanças climáticas em comparação com o aquecimento atual de 1,1 °C acima da temperatura global pré-industrial (MECHLER et al, 2020, p. 2).

motivos de lutar contra uma degradação intolerável do meio ambiente, com vistas à saúde e ao bem-estar da espécie humana. As primeiras regras jurídicas, segundo Guido Fernandes, tinham como objetivo minimizar determinadas atividades econômicas, especialmente industriais, que ameaçavam o bem-estar e saúde do ser-humano. Posteriormente, as normas jurídicas passaram a discutir temas relacionados à preservação de biomas, fauna e flora (tópicos considerados rudimentares àquela época) e isto era visto como um avanço (SOARES, 2003).

As primeiras regras jurídicas de preservação de um hábitat natural de que se tem registro é a legislação nacional relativa ao meio ambiente, oriundas de normas feitas nos Estados Unidos da América do final do século XIX (SOARES, 2003). São as diretrizes que tratam da instituição dos chamados parques nacionais, como o de Yellowstone (1872). Em seguida foram criados os parques nacionais de Yosemite, General Grant, Sequoia e Mount Rainier (1899). Além das normas estadunidenses, houveram na História convenções internacionais anteriores, mas que, por suas finalidades meramente econômicas, são tradicionalmente esquecidas pela literatura <sup>4</sup>.

Os Estados Unidos da América adotou por muito tempo postura conservadora nas subscrições de tratados e normas internacionais sobre o tema. Tendo em vista a importância da Revolução Industrial, período que e a consagração econômica que o país adquiriu a partir do "*fordismo*" (como filosofia de produção) os Estados Unidos viriam a ser apontados como ofensores dos indicadores ambientais e persistentemente contrários às assinaturas de tratados de preservação do Meio Ambiente (SOARES, 2003). Podemos ressaltar, a fim de ilustrar a resistência do gigante capitalista, o fato de que durante a administração do presidente George W. Bush, os EUA mantiveram a postura evasiva para com as principais convenções ambientais dos anos 90:

---

<sup>4</sup> As primeiras regras jurídicas de preservação de um hábitat natural, portanto, uma legislação nacional relativa ao meio ambiente na moderna concepção, tenham sido as normas norte-americanas do final do século XIX sobre a instituição de grandes parques nacionais: em 1872, a criação do parque nacional de Yellowstone, seguida dos parques de Yosemite, General Grant, Sequoia e Mount Rainier, este último em 1899. Tal consciência preservacionista, contudo, não impediria que a degradação ambiental continuasse naquele país (nos seus grandes centros industriais) de maneira acelerada, a partir dos efeitos cumulativos da Revolução Industrial e da consagração uma filosofia de produção, posteriormente denominada "*fordismo*", em tudo conducentes à produção material despregada de deveres de conservação dos recursos naturais não-renováveis (SOARES, 2001, p. 17-18).

É nesse contexto que ocorre o momento maior do debate ambiental - a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento - a CNUMAD -, mais conhecida como Rio 92. Ali, todos os chefes de Estado do mundo se fizeram presentes, alguns constrangidos, como o presidente George Bush dos EUA, país que sairia da convenção sem subscrever os dois tratados considerados os mais importantes dos muitos ali discutidos e aprovados: a Convenção do Clima e a Convenção de Diversidade Biológica, o que dá bem conta do caráter estratégico tanto da questão energética, como da diversidade biológica" . (...) Em 2001, G. W. Bush recusa a subscrever o protocolo de Kyoto, explicitando a contradição entre a acumulação de capital e o desafio ambiental. (PORTO-GONÇALVES, 2006, p. 300 e p. 337).

Não ironicamente, o governo que sucedeu o de Bush, Gore-Clinton, ao seu final, havia reconhecido o fenômeno de aceleração do aquecimento global através da intervenção humana e da queima de combustíveis fósseis, tendo sido este o mesmo gabinete que rejeitou a assinatura do protocolo de Kyoto, em 1997, repetidamente rejeitado em 2001 por George W. Bush (PORTO-GONÇALVES, 2006).

#### **4.3.1.1 O Caso da Fundação Trail (*Trail Smelter*) e as Primeiras Normas Internacionais sobre o Meio Ambiente**

Direcionando o enfoque para a matéria do Direito Internacional, até a metade do último século tal sistema de normas era inexistente (SOARES, 2003). Antes da existência de normas internacionais voltadas ao Meio Ambiente, havia em alguns poucos países normas domésticas, ou em pequenos casos aspirações ambientais com maior arrojo, como ocorre na redação oficial da *Constituição Federal* (1988) brasileira, nos termos do Artigo nº 225<sup>5</sup>.

No fatídico ano de 1941, motivada por reclamações de empresas e cidadãos do Estado de Washington (EUA) testemunhou-se uma grande mobilização internacional em prol da

---

<sup>5</sup> “Art.225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Constituição Federal – 1988)

preservação do meio ambiente. Os motivos foram os efeitos deletérios causados pela fumaça tóxica (*dióxido de enxofre*) e das partículas sólidas que uma fundição de cobre e zinco. O empreendimento alvo de comoção geral, a Fundição Trail (em inglês, *Trail Smelter*), era instalada no território da Colúmbia Britânica, Canadá. As atividades industriais da fundição lançavam fuligem à atmosfera, sem dar conta da existência das fronteiras com os Estados Unidos. O vento transportava o resíduo atmosférico gerado desde a fronteira até o território das vítimas estrangeiras atingidas pela poluição (SOARES, 2003, p.21-22).

A esta inauguração das normas internacionais que tratam mais especificamente sobre a matéria do Meio Ambiente, Soares (2003) atribui uma influência marcante sobre as declarações que viriam a ser posteriormente celebradas. Destaca-se entre estas o *Princípio nº 21 da Declaração de Estocolmo*<sup>6</sup>, adotado em 1972, que viria a se firmar vinte anos depois como o *Princípio nº 2 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*.

O caso concreto da Fundição Trail pode ser considerado o primeiro marco regulatório sobre a preservação do Meio Ambiente do ponto de vista do direito ambiental internacional (SOARES, 2003). A sua consumação nos termos das declarações internacionais de Estocolmo e do Rio de Janeiro pode tão somente coroar a arbitragem internacional do caso como formuladores da norma que *a posteriori* as inspiraria.

Ao final do último século os Estados, envolvidos pelos efeitos da interdependência complexa e do surgimento das múltiplas organizações internacionais e os novos modelos de cooperação internacional, testemunharam mudanças nas relações internacionais. Neste contexto, Guido Fernando Silva Soares (2003) apresenta o conceito da “diplomacia multilateral institucionalizada”, denominada coloquialmente de diplomacia parlamentar, ou seja, aquela praticada no interior das organizações internacionais de vocação universal, como a Liga das Nações (que antecedeu a ONU) e a OIT (Organização Internacional do Trabalho). O autor arrola que nas relações internacionais, há duas formas de diplomacias representativas

---

<sup>6</sup> O Princípio 21 da Declaração de Estocolmo de 1972 define: "Os Estados têm, de acordo com a Carta das Nações Unidas e os princípios do direito internacional, o direito soberano de explorar seus próprios recursos, conforme suas próprias políticas relativas ao meio ambiente, e a responsabilidade de assegurar que tais atividades exercidas dentro de sua jurisdição não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou a áreas além dos limites da jurisdição nacional".

merecem destaque: a diplomacia bilateral (Estado a Estado) e a diplomacia multilateral (grandes reuniões com uma multiplicidade de Estados), a qual comportam dois subtipos:

a) a praticada nos congressos e conferências internacionais, esporádicos e convocados para um determinado fim, como foi a ECO-92 e RIO +20; e b) a praticada no seio das organizações internacionais permanentes, como ONU, OEA, Unesco etc., ou nas conferências das partes, reunidas sob as regras dos tratados que as instituem e as prevêm, de modo intermitente (SOARES, 2003, p. 19).

A respeito das primeiras normas internacionais ambientais, ainda que sob a narrativa clássica de preservação da natureza e dos biomas com pretextos econômicos, é digna de menção a *Convenção para a Regulamentação da Pesca da Baleia*, firmada em Genebra, no ano de 1931, sob a égide da Liga das Nações. No período, segundo Soares (2003) as normas nasciam costumeiramente de problemas associados a atividades econômicas exploratórias que ameaçavam fauna e biomas. A exemplo da “*Convenção para a Regulamentação da Pesca da Baleia*” e “*Regulamentação Anexa à Mesma*”, adotada em Washington, em 1946, e que vigora até os dias atuais. Contudo, assim como as normas atuais, ambas Convenções são alvos de críticas devido à inexistência de um sistema efetivo de sanções contra aqueles que desrespeitam as regras acordadas (SOARES, 2003). É importante salientar que a Convenção adotada em Washington, inserida no sistema das Nações Unidas, passou diferentes versões com o objetivo de adequar as suas normas, de natureza regulatória de uma atividade econômica, às preocupações preservacionistas e o espírito do Direito Internacional do Meio Ambiente(SOARES, 2003 p.19-20).

#### **4.3.2 O Surgimento da Organização das Nações Unidas**

O sistema internacional foi regido no último século sob as égides de duas organizações internacionais multilaterais: A Liga das Nações e a Organização das Nações Unidas (ONU) (BULL, 2002; GONÇALVES, 2002; HERZ, HOFFMAN & TABAK, 2015). Ao assumir o posto ora ocupado pela liga, o sistema ONU herda a totalidade dos seus membros (os Estados-nações independentes) bem como a sua função de preservação da segurança internacional. Entretanto, a principal distinção em relação à antecessora recai especialmente

sobre as inovações apresentadas em decorrência do modelo orgânico descentralizado que caracteriza o sistema ONU, a ser descrito nesta seção. A definição original dos órgãos da ONU foi declarada no ato de publicação do documento que formaliza a sua constituição, conhecida com Carta da ONU, no seu art. 7º:

Uma assembleia geral, um conselho de segurança, um conselho econômico e social (o ECOSOC), um conselho de tutela, uma corte internacional de justiça e um secretariado. Com exceção da corte internacional de justiça, sediada em Haia, no Palais de la Paix, onde se situava a sede da antiga Corte Permanente de Justiça Internacional, os demais órgãos da ONU têm sua sede na cidade de Nova York, num setor denominado UN Headquarters, cercado de privilégios diplomáticos e subtraído à jurisdição das autoridades municipais, estaduais e federais dos EUA. (ONU, 1945 apud SOARES, 2003).

Desde a sua inauguração o sistema ONU caracteriza-se por ser composto por dois órgãos principais que se destacam: a Assembleia Geral (AG) e o Conselho de Segurança. A Assembleia Geral da ONU é o principal elo democrático, cujas decisões se dão pelo voto igualitário entre os seus Estados-membros, enquanto o Conselho de Segurança da ONU é composto pelo grupo de elite e peça-chave sobre as decisões de segurança internacional (HERZ, HOFFMAN e TABAK, 2015; SOARES, 2003). De acordo com Guido Fernando Soares (2003), o Conselho de Segurança da ONU possui diferença de pesos entre os seus votos e um número limitado de entes. Os membros são classificados em dois grupos: os membros permanentes e os de mandatos rotativos. Esta segunda classe é escolhida através de voto pela AG, com duração de dois anos entre as rodadas. A seleção dos membros rotativos respeita a base de uma representação geográfica equitativa dos Estados, com a soma de, a princípio, cinco mais seis membros (até 31 de Agosto de 1963) e, atualmente, cinco mais dez membros. A diferença de peso entre os votos dos dois grupos recai sobre o poder de veto dos países permanentes, cujo efeito é ativado se durante conferência do conselho pelo menos um dos membros permanentes votar contra qualquer resolução ou se abster-se da votação. Os países cujos votos possuem maior peso dentro do Conselho de Segurança da ONU e que gozam de assentos permanentes dentro do mesmo são os Estados Unidos, a República da China, França e o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, e a Rússia (SOARES, 2003).

A Assembleia Geral, a maior unidade do sistema de órgãos da ONU, quando realiza as

suas deliberações, as denomina de resoluções. Os escopo dos assuntos elegíveis ao escrutínio pela AG foram enumerados na Carta da ONU. Esta definiu que a decisão da AG para assuntos importantes é baseada na maioria de  $\frac{2}{3}$  (Dois terços) dos membros votantes, de acordo com o art. 18º da carta (ONU, 1945). Para os demais assuntos, a decisão é por maioria simples dos membros votantes. Tratando-se do Conselho de Segurança, denominamos as suas deliberações como decisões e podem ser de duas espécies: a) decisões em questões processuais, adotadas pelo voto afirmativo de 9 (nove) de quaisquer dos membros do Conselho de Segurança; e b) decisões em outras questões (que na prática diplomática passaram a ser conhecidas como "questões não-processuais"), tomadas pelo voto afirmativo de 9 (nove) membros, inclusive os de todos os membros permanentes, nos assuntos mais importantes que interessam diretamente à paz e à segurança internacionais (ONU, 1945, art. 25 e 27 apud SOARES, 2003).

Conforme Soares (2003), o reconhecimento da AG da ONU como “o mais relevante fórum de debates e de decisões políticas entre os Estados, no sistema das Nações Unidas” pode ser identificado também no empenho dos estudos do direito internacional do meio ambiente. Para além da inserção da matéria ambiental nas suas deliberações (ora esquecida ou de relevância inexpressiva no sistema internacional), o autor considera que a multilateralidade da organização contribuiu com dois principais avanços sobre o tema: a) as iniciativas de convocação de negociações diplomáticas conducentes a tratados e convenções multilaterais, em matéria ambiental, ou a outras deliberações de interesse imediato naquele campo como a criação de grupos de trabalho para estudo de determinada questão; e b) a constituição de organismos dedicados ao meio ambiente, dos quais se destaca o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, PNUMA fundado em 1972, com sede Nairóbi (SOARES, 2001).

Sobre a importância da ONU no âmbito do Direito Internacional, cabe ressaltar o fato de que a Assembleia Geral da ONU esteve diretamente envolvida nas principais resoluções e tratados do tipo quadro (*framework*) desde os seus primeiros esboços: os Objetivos do Milênio (SOARES, 2003). As suas resoluções, para todo os efeitos, não são juridicamente vinculantes, entretanto são documentos considerados de alto escalão, que emprestam a aura e visibilidade da Organização das Nações Unidas às decisões da sua assembleia geral. O caráter coletivo da ONU chama a atenção dos seus membros e os persuade por meio de *soft law* a buscarem atingir os objetivos e metas definidos em conjunto, a exemplo dos Objetivos do Milênio e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (BIERMANN, NORICHKA *et al.*,

2017; FROIO & MEDEIROS, 2020). A este grau de coesão e coação da Assembleia Geral da ONU, sob a supervisão do PNUD e do PNUMA, podemos atribuir a principal causa do surgimento dos tratados e convenções do tipo quadro como nova engenharia normativa.

É igualmente digno de destaque o molde democrático e participativo no qual se elaborou a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). O número e teor que se atribuiria aos ODS foram discutidos exaustivamente em uma série de rodadas de reuniões idealizadas primordialmente pela Colômbia, a Guatemala e os Emirados Árabes Unidos (BIERMANN, NORICHIKA *et al.*, 2017). Sobre o seu caráter participativo, vale ressaltar que a composição total dos membros envolvidos contou com a presença majoritária dos países do Sul global e mesmo após se distribuir todas as cadeiras para diferentes regiões, as cadeiras consideradas residuais foram compartilhadas por países de menor expressão política de forma a preservar as suas representações geográficas (BIERMANN, NORICHIKA *et al.*, 2017).

Para além da sua assembleia geral e o seu conselho de segurança, a ONU é composta por pelo menos mais um órgão de suma importância no âmbito da agenda ambiental: o Conselho Econômico Social, ou em inglês *Economic and Social Council* de onde se origina a abreviação ECOSOC - que é a denominação normalmente utilizada na literatura. As suas atribuições que o associa à Assembleia Geral são definidas nos Capítulos *IV*, *IX* e *X* da carta de criação das Nações Unidas (ONU, 1945 apud HERZ *et aliae*, 2015) e podemos resumir como a função de promover ações de cooperação nas áreas econômica e social. Seu principal objetivo é promover o bem-estar da população mundial, incluindo seus aspectos econômicos e sociais (ONU, 1945, art. 60 apud HERZ *et aliae*, 2015). O ECOSOC foi durante muito tempo o principal responsável, dentro do sistema das nações unidas, pelo componente de pesquisa, pela produção de estudos e relatórios, fazer recomendações à sua assembléia geral, aos Estados-membro e às entidades especializadas interessadas, e convocar conferências internacionais sobre assuntos de sua competência (ONU, 1945, art. 62 apud HERZ *et aliae*, 2015). Ele pode ainda estabelecer acordos com as agências especializadas a fim de determinar as condições em que a entidade interessada será vinculada à ONU - desde que tais acordos sejam aprovados pela Assembleia Geral - coordenar as atividades dessas agências por meio de consultas e recomendações às agências, à Assembleia Geral e aos membros da ONU (ONU, 1945, art. 64 apud HERZ *et aliae*, 2015). Sobre a cooperação com outras organizações não-governamentais internacionais, Herz *et aliae* (2015) narra que:

A carta da ONU formaliza a colaboração das ONGIs, que podem adquirir status consultivo no ECOSOC, como previsto no artigo 71 da Carta, anteriormente citado. [...] Qualquer ONG, internacional, regional, nacional ou subnacional, pode se candidatar, desde que atenda aos critérios de ter mais de dois anos de existência, uma sede, uma constituição e uma estrutura democrática. São acordados três tipos de status consultivo: geral, especial e de listagem (roster). O primeiro tipo é mais abrangente e é concedido a ONGs grandes e multifacetadas, tais como a Legião da Boa Vontade, que se engajam em diversas áreas. Essas ONGs podem consultar funcionários do Secretariado da ONU, propor temas para a agenda através do Comitê de ONGs do ECOSOC, submeter declarações escritas e se pronunciar oralmente no ECOSOC, submeter declarações escritas e se pronunciar oralmente no ECOSOC ou nas reuniões das comissões funcionais. O status especial é concedido a ONGs conhecidas internacionalmente que apresentem conhecimento especializado em uma área particular, tal como a Associação Latino-Americana de Desenho Industrial. Elas têm quase os mesmos direitos das ONGs de status consultivo geral, exceto propor temas para a agenda. O status de listagem (roster) é concedido a ONGs menores, tais como a IBASE, que tenham interesses ocasionais específicos e que tenham os mesmos direitos das de status especial. (HERZ & HOFFMAN, 2004, p. 200).

Conforme detalhado por HERZ *et aliae* (2015), a composição do ECOSOC é de 54 membros eleitos pela Assembléia Geral, sendo 14 deles do continente africano, 11 asiáticos, 6 Estados da Europa Oriental, 10 membros da América Latina e, finalmente, 13 membros da Europa Ocidental e outras localidades. O seu desempenho, comparado aos dois grandes eixos da ONU pode se tornar questionável à luz da teoria, levando em conta o seu escopo de atividades e o arsenal limitado de instrumentos materiais ou legais à sua disposição. Além disso, o órgão goza de menor autoridade em comparação à Assembleia Geral e ao Conselho de Segurança, possuindo a autonomia exclusivamente em casos relacionados à submissão de relatórios e a emitir recomendações (ainda que dependa da aprovação da Assembleia Geral). Diante dos pontos apresentados, considera-se que, assim com os demais órgãos do sistema ONU, o ECOSOC possui independência moderada para desempenhar as suas funções (HERZ *et aliae*, 2015).

#### **4.4 Os Primeiros Financiamentos e as Convenções Internacionais do Meio Ambiente**

Desde a sua fundação, levou quinze anos até que os países recém descolonizados da

África e Ásia fossem considerados membros plenos da Organização das Nações Unidas. A abertura para os países teve reflexos na representatividade regional e no funcionamento interno da organização. Entretanto, nos é pertinente citar a importância que a abertura tivera para o Direito Internacional do Meio Ambiente:

O ano de 1960 é considerado, por boa parte dos doutrinadores internacionais, como o ano do nascimento do direito internacional do meio ambiente. Denominado o Ano Africano, foi na década de 1960 que inúmeros países africanos (e asiáticos), antigas colônias de países europeus, ascenderam à independência e foram admitidos como membros plenos da ONU. Sua presença maciça nas organizações internacionais globais, em particular nos órgãos da ONU, as técnicas de votação em bloco, sua relativa falta de comprometimento com as normas do direito internacional (que consideravam, de certa forma, herança das antigas metrópoles, e formas de perpetuar uma dominação colonial) vieram a transformar, em profundidade, as relações internacionais do período que se seguiria. (SOARES, 2003, p. 26).

A multilateralidade global consolidada pelas organizações internacionais e organizações não-governamentais internacionais demonstrou claras mudanças geopolíticas no mundo globalizado a partir de então. As décadas que viriam seriam marcadas por uma onda científica financiada pelos organismos internacionais que inundaria a comunidade internacional com novos dados e relatórios sobre diferentes temas. Com a fundação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas das Nações Unidas (IPCC) foi possível afirmar com métodos científicos que as mudanças climáticas de *facto* decorriam diretamente de impactos sérios causados pelo homem ao Meio Ambiente:

Em 1990, mais de 2.000 climatologistas de todo o mundo, trabalhando sob os auspícios do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas das Nações Unidas - (IPCC), concluíram que a superfície da Terra havia se reaquecido durante o Século XX. À época havia evidências suficientes claras para concluir que este aquecimento global tinha a contribuição da intervenção humana no processo. (...) A evidência de um papel humano no aquecimento global ganhou destaque em 1995 com a publicação do segundo informe científico do IPCC, aprovado em 157 países, que afirma que "o balanço da evidência sugere uma discernível influência humana sobre o clima global". A Dra. Jane Lubchenco, ex-presidente da Sociedade para o Progresso da Ciência dos EUA, destacou: 'Nas últimas décadas, os seres humanos se converteram em uma força da natureza. (PORTO-GONÇALVES, 2006, pg. 333).

Embora os órgãos do sistema das Nações Unidas gozem de protagonismo no sistema internacional sobre o tema do Meio Ambiente, Porto-Gonçalves (2006) alega que outras agências multilaterais puderam contribuir sobre o assunto por meio da criação de fundos de financiamento e de investimento em pesquisas. Neste sentido, em uma tentativa de fortalecer o componente científico no combate climático criou-se o STAP (Painel de Aconselhamento Técnico e Científico) em 1995, sob a tutela do Banco Mundial. Trata-se de um órgão de aconselhamento técnico e científico do Fundo para o Meio Ambiente Global - GEF (Fundo Global pelo Meio Ambiente); que por sua vez é um fundo criado em data anterior, em 1991, destinado a prover recursos financeiros a projetos relativos ao meio ambiente, alimentado com recursos do Banco Mundial e doações dos Estados. O fundo é administrado conjuntamente pelo Banco Mundial, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) (SOARES, 2003). Formado inicialmente por 12 cientistas escolhidos, o processo de renovação do STAP para o ano de 1997 se deu da seguinte forma:

Numa lista de aproximadamente quatrocentos especialistas (roster of experts) que avaliam criticamente as propostas de projetos. [...] No ano contábil de 1997, apenas 46 dos quatrocentos especialistas foram chamados a intervir, sendo que 25 deles provinham dos Estados Unidos e sete do Reino Unido. Vale mencionar o fato de que metade dos especialistas escolhidos neste ano já tinham sido chamados no ano anterior, proporção que era ainda maior nos anos anteriores. Tanto o Banco Mundial como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD - favorecem especialistas com que já trabalharam antes, de modo que, da lista de quatrocentos especialistas, pode-se dizer que, de fato, trinta deles são permanentes. (NOBRE e AMAZONAS, p. 301 apud PORTO-GONÇALVES, 2006, pg. 308).

Facilitada pelos empenhos realizados pelos organismos internacionais no sentido de investigar e financiar a adaptação e mitigação às mudanças climáticas, segundo Soares (2003) alguns outros fatores foram apontados como justificativas ao nascimento do Direito Internacional do Meio Ambiente:

a) a questão da poluição transfronteiriça - que tomou uma dupla forma: de um

lado, a poluição de águas doces de rios, geleiras, lagos internacionais e lençóis freáticos, e, de outro, a poluição atmosférica trazida pelos ventos - demonstra que tais fenômenos, por sua natureza, não conhecem fronteiras físicas e políticas entre Estados e, portanto, seu combate somente poderá ser realizado com eficácia por meio de uma efetiva cooperação internacional; b) a questão da poluição dos mares e oceanos, se não constituía grandes problemas até meados do século XX, adquire formas catastróficas dados sua crescente e desenfreada prática, o crescimento do tamanho das embarcações e a emergência de três tipos de poluição inexistentes em séculos anteriores: 1) alijamento deliberado de refugos, em geral na forma de óleos usados provenientes de navios (lavagem de navios e/ ou seu deslastreamento) ou de indústrias (o alijamento direto de resíduos tóxicos não-recicláveis, produzidos em terra, ou dos rejeitos provenientes da mineração submarina programada e das plataformas de exploração petrolífera), em quantidade sem precedentes na história; 2) deposição nos oceanos de cinzas provenientes de queima em alto-mar de rejeitos industriais; 3) a denominada "poluição telúrica", aquela produzida em terra e carregada até o meio ambiente marinho pelas águas doces, que servem de veículo a produtos tóxicos contidos nos pesticidas utilizados na agricultura (que se infiltram nos lençóis freáticos) ou que ainda servem de desaguadouro dos rejeitos altamente tóxicos industriais não-recicláveis (como as ligações de emissários submarinos ou de interceptores oceânicos para esgotos sanitários ou industriais). (SOARES, 2003, p. 29-30).

A partir destes fatores como justificativa para o surgimento do Direito Internacional do Meio Ambiente, identificamos que corrobora, principalmente o item que menciona a poluição dos mares e do oceano, o fato de que até a convenção de Estocolmo, em 1972, os principais tratados ambientais foram formulados sobre a matéria de poluição dos mares (SOARES, 2003).

Anterior à convenção de Estocolmo, desconsiderando as tentativas do setor privado de compensar financeiramente acidentes ambientais, como no caso do Plano Tovalop<sup>7</sup>, o melhor exemplo de tratado internacional ocorreu na América do Sul - mais especificamente na região do chamado Cone Sul da América do Sul, que compreende os países do Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai (SOARES, 2003). Em abril de 1969 foi assinado, em Brasília, o *Tratado*

---

<sup>7</sup> A partir de empresas de direito privado (representantes de mais da metade da tonelagem da frota petroleira mundial), se idealizou a instituição de um fundo de indenização para acidentes náuticos com navios petroleiros, conhecido como Acordo Tovalop, abreviação para "Tanker Owners Voluntary Agreement Concerning Liability for Oil Pollution", assinado em Londres, em 1969, previa de indenização a governos-vítimas o montante de 10 milhões de US dólares por acidente – mais tarde elevado para 30 milhões de US dólares, além de estender os benefícios a qualquer vítima da poluição, pessoa jurídica ou física. No 1º de julho de 1978, os limites máximos de indenização seriam elevados, respectivamente, para 16,8 milhões e 36 milhões de US dólares e conforme Soares (2003) o Plano Tovalop serviu como modelo para o Acordo Opol (Offshore Pollution Liability Agreement), que tratava de responsabilizar os exploradores de petróleo e gás natural do subsolo oceânico, firmado no ano de 1974.

*da Bacia do Prata*. Conforme descrito no preâmbulo do tratado, o seu objetivo é de regulamentação de aspectos ambientais a fim de proporcionar o “desenvolvimento harmônico” e “equilibrado”, assim como otimizar a utilização dos grandes recursos naturais da região (como o rio uruguai e o rio paraná) e preservá-los para as geraes futuras. Vilella (1984), defende que o tratado veio a ser devido a dois principais documentos antecedentes: a Declaração Conjunta dos Chanceleres dos Países da Bacia do Prata (Buenos Aires, 1967); e a chamada Ata de Santa Cruz de la Sierra (1968). Predecessora do tratado de Brasília, a declaração de Buenos Aires foi o documento original em que se definiram os objetivos do desenvolvimento regional harmônico e equilibrado, assim como avançar no processo de integração latino-americana a fim de “concretizar melhor os objetivos nacionais de cada um dos Estados participantes” (VILELLA, 1984, p. 150 apud SOARES, 2003). Diante disso é possível considerar que o Tratado da Bacia do Prata inaugurou de forma modesta a espécie dos tratados e convenções internacionais de matéria do Meio Ambiente. Nas décadas seguintes ao tratado sulamericano, sob a égide da ONU, as grandes conferências e tratados pelo meio ambiente foram finalmente estreadas no palco internacional.

#### **4.4.1 A Conferência das Nações Unidas de 1972 (Estocolmo)**

Diante dos efeitos causados pela inclusão dos países descolonizados à mesa, a expansão do processo de globalização, o consecutivo multilateralismo no sistema internacional, a criação de fundos para pesquisa e a comoção internacional, foi idealizada sob a égide das Nações Unidas a sua primeira grande conferência. Inúmeros debates e encontros governamentais e não-governamentais procuram reconciliar o desenvolvimento com a conservação dos recursos naturais (VIANA, SILVA, DINIZ, 2001).

Em 3 de dezembro de 1968 a Assembleia Geral da ONU por meio da Resolução n 2.398 (XXIII) aprovou uma recomendação encaminhada pelo Conselho Econômico e Social da ONU, ECOSOC, na Resolução n 1346 (XLV), no sentido de convocar o mais cedo possível, uma "Conferência Internacional sobre o Meio Ambiente Humano" (SOARES, 2003, p. 41). A escolha do local da primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente deve-se ao fato do governo sueco ter se voluntariado a ceder a capital, Estocolmo, como sede

para o evento entre os dias 5 e 16 de Junho de 1972. A despeito de qualquer otimismo com a estreia do tema do meio ambiente na arena internacional, baseado nas notícias jornalísticas e reações nas reuniões preparatórias, o que se registrou foi uma certa discordância de narrativas entre o Norte e o Sul global (SOARES, 2003).

Considerando que os países não-industrializados tinham encargos proporcionais e relativamente altos a se pagar com as possíveis decisões do fórum, este fato torna-se explicativo à desconfiança criada por estes países sobre a conta que pagaria o Sul global após o evento. É fácil calcular que diante do conjunto de problemas estruturais que o Sul global enfrenta historicamente em relação à pobreza, fome, educação, saneamento básico, saúde e desemprego, seria impensável destinar parte dos orçamentos nacionais para a agenda do meio ambiente (SOARES, 2003). Em ordem de ilustrar este argumento, é possível parafrasear a fatídica contestação dos representantes dos países africanos de língua francesa que bradavam a seguinte frase: "*Si vous voulez que nous soyons propres, payez-nous le savon!*" / "*Se querem que sejamos limpos, paguem-nos sabão*". Porquanto, frente ao desafio de se desvinciliar a questão ambiental das dificuldades econômica, no relatório da comitiva brasileira sobre a conferência relatou-se:

A melhoria da qualidade ambiental dos países em desenvolvimento dependeria da obtenção de melhores considerações de saúde, educação, nutrição e habitação, apenas alcançáveis através do desenvolvimento econômico. As considerações ambientais deveriam, portanto, ser incorporadas ao processo de desenvolvimento integral<sup>4</sup> (SOARES, 2003, p. 43).

Conforme Soares (2003), o evento selou por oportuno a adquirida maturidade do Direito Internacional do Meio Ambiente. Durante a conferência discutiu-se temas relativos ao planejamento e a elaboração de princípios de preservação do meio ambiente. De todos os seus produtos se destacam sobretudo a *Declaração de Estocolmo* e a fundação do Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, o PNUMA (em inglês, United Nations Environmental Program - UNEP, ou em francês, Programme des Nations Unie pour l'Environnement - PNUE). A *Declaração de Estocolmo*, ou *Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano*, destaca-se pela sua importância ao direito internacional do meio ambiente com seu Preâmbulo de 7 pontos e os seus 26 Princípios. O documento

demonstrou ser um instrumento de tal importância à matéria, que Soares (2003) alega ter valor proporcional à *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, de 1945 (que também foi proclamada sob a égide das Nações Unidas).

Todavia, apesar do fato que os Estados e as suas comitivas diplomáticas participaram diretamente das deliberações e das votações da conferência de Estocolmo, é um tremendo equívoco apontá-los como os únicos envolvidos:

Em Estocolmo, as ONGs ganharam espaço extraordinário na mídia mundial e passaram, desde então, a impor-se com pujança e destemor, por vezes opondo-se aos representantes oficiais dos Estados nas reuniões internacionais, com a nítida convicção de representar a opinião do cidadão do mundo diante dos Estados, já que elas, as ONGs, são importantes fatores de formação e conscientização da opinião pública mundial sobre as questões ambientais internacionais. A grande crítica que a mídia internacional na ocasião lançou contra os organizadores da conferência foi exatamente no sentido de mostrar sua falta de sensibilidade quanto à importância das mencionadas ONGs, as quais foram os patrocinadores das denominadas "conferências selvagens", ocorridas em paralelo às sessões oficiais. Muitas vezes elas tiveram interesse muito maior, do ponto de vista político e científico, que as reuniões formais e solenes dos representantes diplomáticos dos Estados. (SOARES, 2003, p.46).

É importante ressaltar o impacto que a conferência de Estocolmo teve no direito internacional do meio ambiente mas também na germinação de instruções normativas dentro do sistema jurídico doméstico dos Estados. Nestes termos, usarei o exemplo significativo do Brasil. Após o retorno da comitiva brasileira foi publicado pelo governo federal o Decreto nº 73.030, de 30 de Outubro de 1973, que institui a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), vinculada ao Ministério do Interior (MINT) (SOARES, 2003).

Sobre a influência jurídica que o evento teve aos ideais da nação, deixamos a cargo das palavras retiradas do relato do primeiro secretário da delegação de representantes brasileiros, o professor Paulo Nogueira Neto:

De nossa parte, acreditamos que foi em grande parte devido à consciência ambiental que a Conferência de Estocolmo acabou por provocar no Brasil que pudemos ter uma legislação interna bastante desenvolvida e ver consagrados os ideais preservacionistas do meio ambiente na sua mais elevada forma

normativa, que é a Constituição Federal de 1988. (SOARES, 2003, p. 48).

Entre o evento de Estocolmo e o do Rio de Janeiro (1992) elaborou-se o conceito de ecodesenvolvimento, cunhado por Ignacy Sachs nos anos 70, e passamos ao de desenvolvimento sustentável, definido pelo *Relatório Brundtland*, de 1987, como a capacidade de as gerações presentes atenderem suas necessidades sem comprometer a capacidade de as gerações futuras também o fazerem (VIANA, SILVA, DINIZ, 2001).

#### **4.4.2 A Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente do Rio de Janeiro (ECO-92) e suas contribuições**

Foi sob o agouro dos eventos catastróficos que ocorreram após Estocolmo (A exemplo do desastre ambiental causado pela usina nuclear de Chernobyl na Ucrânia, em 1986) que aconteceu a convocação da Assembleia Geral da ONU para uma nova conferência mundial. Às vésperas de comemorar duas décadas desde a conferência realizada em Estocolmo, a AG aprovou a Resolução nº 44/288 de 22 de dezembro de 1989, por sugestão do ECOSOC. Foi remetido à assembleia o seguinte comunicado: “realizar uma Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento com duas semana de duração e com o mais alto nível de participação possível, que deverá coincidir com o Dia Mundial do Meio Ambiente (5 de Junho) de 1992” (AG, 1989 apud SOARES, 2003). Na sequência, foi firmado no dia 3 de Outubro de 1991 o acordo bilateral entre Brasil e ONU que definiu o Rio de Janeiro como sede da conferência entre os dias 10 e 22 de Junho de 1992 (SOARES, 2003, p. 53).

Nos anos preparatórios do evento muito se produziu no campo da política ambiental internacional. Especialmente sob a liderança do governo do Brasil, com a supervisão da Comissão das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Em conjunto, adotaram a chamada *Plataforma de Tlatelolco*<sup>8</sup>, a qual foi considerada uma importante

---

<sup>8</sup> No 7 de março de 1991, na Cidade do México. Em vias de preparação, a plataforma tratou de discutir temas como a mudança do clima, políticas de uso do solo, preservação dos recursos hídricos, proteção e controle das águas dos mares e oceanos, a erradicação da pobreza e tratamento ambiental dos resíduos tóxicos e perigosos. Em conformidade com a plataforma Tlatelolco, duas reuniões presidenciais foram organizadas no mês de Fevereiro de 1991, cujos produtos foram dois documentos epônimos, com vistas à Conferência das Nações

experiência preliminar com vistas à conferência mundial a ser realizada no Rio de Janeiro (SOARES, 2003).

A Convenção das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, ou ECO-92 (sigla pela qual é mais denotada na literatura), contou com a participação de 178 comitivas de governos, contendo mais de 100 chefes de Estado. Presidida pelo Brasil, a convenção foi inaugurada pela Suécia, sendo o país anfitrião da última conferência, cujo discurso abriu as sessões de discussão do grande evento. Também denominada carinhosamente como a “Cúpula da Terra”, a convenção proporcionou variados eventos laterais no chamado Foro Global “Uma série de reuniões informais de centenas de organizações não-governamentais que tiveram lugar em paralelo aos eventos oficiais, cujo interesse político, científico e cultural foi igualmente relevante e proporcional ao da própria reunião oficial da ONU” (SOARES, 2003, p. 55-56).

Tradicionalmente, entende-se que a principal publicação da ECO-92 foi a *Declaração do Rio*. No entanto, existem outras contribuições dignas de destaque. Conforme enumerado por Soares (2003), podemos considerar ao todo três grandes resultados da ECO-92:

O primeiro grande resultado da ECO-92 foi a assinatura, pelos Estados participantes da conferência, de duas convenções multilaterais: a) a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, cujo texto já se encontrava terminado, e b) a Convenção sobre a Diversidade Biológica, cujas negociações para o texto final, que eram realizadas por um comitê negociador, terminaram durante a ECO-92, em tempo de os Estados poderem assinar o texto definitivo da mesma. O segundo grande resultado foi a subscrição de três documentos, em que se fixaram os grandes princípios normativos do direito internacional do meio ambiente para o futuro: a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Declaração de Princípios sobre as Florestas e a importante Agenda 21 (...). O terceiro resultado de importância para o desenvolvimento do direito internacional do meio ambiente foi a adoção de compromissos de Estados, na forma de "gentlemen's agreements"<sup>9</sup> relativos à determinação da pauta de próximas reuniões diplomáticas multilaterais, a ser empreendidas sob a égide da ONU. (SOARES, 2003, p. 56-57).

---

Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento: a) a Declaração de Manaus, com a presença dos presidentes dos países amazônicos ( II Reunião de Presidentes dos Países Amazônicos), em Manaus, e b) a Declaração de Canela dos Países do Cone Sul, com a presença dos presidentes dos países do Cone Sul (SOARES, 2003).

<sup>9</sup> Trata-se de um acordo informal entre os negociadores, representantes acordados, considerando-se estas como definitivas.

A incumbência de elaborar a Declaração do Rio e a Agenda 21 foi atribuída ao órgão de alto nível criado na ECO-92, a Comissão para o Desenvolvimento Sustentável (Commission on Sustainable Development), subordinada ao ECOSOC. Entre as funções da Comissão para o Desenvolvimento Sustentável encontram-se principalmente aquelas relacionadas às recomendações e relatórios, especialmente a de controlar as condições de concessões de recursos financeiros provenientes do Fundo para o Meio Ambiente Mundial (GEF – *Global Environmental Fund*), fundo que foi originalmente administrado pelo Banco Mundial (BIRD) em conjunto com os órgãos das Nações Unidas (PNUD e PNUMA) (SOARES, 2003).

Dos efeitos da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro, chama particularmente a atenção o modelo normativo dinâmico adotado. O modelo se caracteriza por ser adaptável às mudanças ocorridas na ciência e tecnologia, de forma que denominou-se como a “nova engenharia normativa”. Em linhas gerais, trata-se do modelo tratado-quadro (*framework*) de tratados e convenções. De acordo com Soares (2003) a nova engenharia normativa ocorre quando assuntos técnicos ou muito conceituais são movidos para anexos ou apêndices e a adoção de ajustes complementares e emendas, na forma de protocolos ou ajustes. É categorizada como um exemplo desta a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima, que estabeleceu normas para reduzir o lançamento de gás carbono (CO<sup>2</sup>) na atmosfera e de gases não previstos anteriormente no Protocolo de Montreal<sup>10</sup>. Como principais efeitos desta publicação podemos citar o reconhecimento do termo “gases de efeito estufa” (GEE) e a adoção de medidas para diminuir a produção dos mesmos (SOARES, 2003). Por fim, como resultado da ECO-92, é importante citar a criação da Conferência dos *Estados-Partes* (na terminologia da convenção, originalmente - no jargão diplomático é conhecida como *COP*), cujo primeiro encontro foi realizado na cidade de Bonn, na Alemanha, em março de 1995. Costumeiramente, em todas as *convenções-quadro* sob a égide da ONU são previstas reuniões periódicas das Conferências das Partes (SOARES, 2003).

---

<sup>10</sup> Protocolo de Montreal encontram-se regulamentados a produção, comércio e utilização dos halônios e do clorofluorcarbono (CFC), gases que são indiferentes à vida na Terra, mas que causam a destruição da camada de ozônio que a envolve, a qual obsta a entrada de raios ultravioleta, altamente prejudiciais à vida humana.

#### 4.4.2.1 A Declaração do Rio de Janeiro

Conforme é relatado por Soares (2003), a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, como produto final da Convenção das Nações Unidas pelo Meio Ambiente e Desenvolvimento, deveria ter sido originalmente intitulada de “A Carta da Terra”. O nome havia sido sugerido durante as negociações que antecederam a seleção da cidade do Rio de Janeiro para sediar o evento. No entanto, devido à pretensão de se realizar um *aggiornamento* (atualização ou modernização, no jargão diplomático) e a melhoria da Declaração de Estocolmo de 1972, o documento final recebeu oficialmente o nome de Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. O *aggiornamento* possibilitou aos países do Sul o progresso de diversos níveis da sociedade e não meramente em termos econômicos (o direito subjetivo ao desenvolvimento) e reconheceu a disparidade entre as nações e o enfoque em realizar o desenvolvimento sustentável em todos os países. Entre as novidades expressas na forma de preocupação da sociedade internacional estão: a luta contra a pobreza, a formulação racional de uma política demográfica e o reconhecimento formal da responsabilidade dos países industrializados pela degradação do meio ambiente global; sendo estes os principais causadores dos danos históricos já ocorridos no meio ambiente mundial (SOARES, 2003). Em uma das principais novidades do documento, a Declaração do Rio de Janeiro conferiu aos Estados a responsabilidade de apoiar a identidade, a cultura e os interesses dos povos indígenas originários, bem como garantir as suas participações nos processos legislativos e decisórios, nos termos do Princípio nº 22:

Princípio 22: Os povos indígenas e suas comunidades e outras comunidades locais exercem um papel vital na gestão ambiental e desenvolvimento, devido a seu conhecimento e práticas tradicionais. Os Estados deverão reconhecer e devidamente apoiar sua identidade, cultura e interesses e possibilitar sua efetiva participação na consecução do desenvolvimento sustentável. (SOARES, 2003, p. 64).

Tendo sido considerado um dos grandes produtos da ECO-92, a Agenda 2021 (Século

XXI) se trata, por sua vez, de um documento com uma lista de prioridades ou objetivos<sup>11</sup> a serem alcançados pelos Estados até a virada do milênio (ano dois mil). Os recursos para financiar o pleito seriam em conjunto com o GEF (*Global Environmental Fund*) sob o monitoramento da ECOSOC. O documento possui em torno de 800 páginas que traça um plano de ação para o século XXI, um programa ambiental a nível mundial, elaborado pelos países do Norte e Sul global com distinção sobre as exigências de cada conjunto e divide-se em quatro seções: a) Seção I dedicada às dimensões social e econômica do desenvolvimento sustentável; b) Seção II dedicada à conservação e gestão de recursos naturais para o desenvolvimento; e c) Seção III trata do fortalecimento do papel dos grupos sociais na implementação do objetivo sustentável.

A nosso ver, a Agenda 21 é uma das novas formas de atos normativos típicos do século XX, resultante da predominância da diplomacia multilateral, exercida nas organizações internacionais, sob a égide de um dever geral de cooperação entre os Estados. Na teoria moderna, pode-se configurar como uma *soft law*, ou seja, atos normativos que criam obrigações menos impositivas aos Estados (portanto, acompanhados de sanções brandas, com o objetivo de se tornar mais suscetíveis de adoção pelos Estados), em tudo assimiláveis às tradicionais obrigações naturais do velho direito civil da família, do direito romano-germânico. (SOARES, 2003, p. 67).

Na definição tradicional do Direito Internacional Público, o sistema é tido como “um conjunto de princípios e regras jurídicas destinados à preservação da paz, por meio de normas de cristalização e preservação do *status quo* e com um forte e nítido conteúdo proibitivo

---

<sup>11</sup> As prioridades enumeradas na Agenda 2021 foram sintetizadas pela professora Edith Brown Weiss como segue: a) atingir um crescimento sustentável, pela integração dos conceitos de meio ambiente e desenvolvimento, dentro dos processos decisório; b) propugnar pelo fortalecimento de um mundo de equidade, pelo combate à pobreza e pela proteção da saúde humana; c) tornar o mundo habitável, por meio da disciplina relativa a questões de suprimento de água às cidades, de administração de rejeitos sólidos e da poluição urbana; d) encorajar o eficiente uso dos recursos, categoria que inclui o gerenciamento de recursos energéticos, o cuidado e uso de água doce, o desenvolvimento florestal, a administração de ecossistemas frágeis, a conservação da biodiversidade e a administração dos recursos da terra; e) proteger os recursos regionais e globais, incluindo oa atmosfera, os oceanos e mares e os recursos vivos marinhos; e f) propiciar um efetivo gerenciamento dos resíduos químicos e perigosos e de resíduos nucleares. g) Composto por quarenta capítulos e englobam mais de cem programas: 1) uma introdução; 2) "Bases para a Ação"; 3) Atividades e pontos específicos; 4) "meios para implementação" (SOARES, 2003, p. 68).

(proibição do uso de força nas relações internacionais, proibição de intervenção em assuntos domésticos de outros Estados, para citar alguns exemplos)" (SOARES, 2003, p. 75). Porém após o evento a definição passou a incorporar uma nova roupagem. Para Soares (2003), esta concepção do Direito Internacional cedo passou ao conceito de ser ele um sistema normativo que impõem regras de cooperação necessária entre os Estados. Nesse sentido, cita três grandes contribuições da Declaração do Rio de Janeiro ao Direito Internacional como um elo de cooperação entre países com vistas ao tema do meio ambiente:

- 1) Contribuir condições de estabelecer-se igualdade jurídica entre os Estados, a partir do reconhecimento da desigualdade entre eles;
- 2) Fortalecer a noção de cooperação internacional entre eles na questão da preservação do meio ambiente (local, nacional, regional ou internacional) não somente como princípio ético, mas jurídico e obrigatório;
- 3) Introdução do conceito de sustentabilidade, dimensão a ser considerada nas decisões dos Estados no seu interior e nas suas relações internacionais. (SOARES, 2003, p.75).

Por último e não menos importante, é digno de destaque o papel de oficialização do conceito de Desenvolvimento Sustentável, como citado no Princípio 22 da Declaração do Rio de Janeiro. Conforme foi proferido pela presidente da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente (*The World Commission on Environment and Development*), a médica norueguesa Gro Harlem Brundtland, o desenvolvimento sustentável é: "o desenvolvimento que atende às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade de as futuras gerações atenderem às próprias necessidades" (SOARES, 2003, p. 77). O termo "desenvolvimento sustentável" foi citado pela primeira vez no Relatório Brundtland (1987) e posteriormente reconhecido formalmente por oportunidade da Convenção das Nações Unidas pelo Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (VIANA, SILVA, DINIZ, 2001; BIERMANN, NORICHIKA *et al.*, 2017).

#### **4.5 Do Costume Internacional e a Governança por Convenções e Tratados Internacionais do Tipo Quadros**

Segundo define o Direito Internacional, ou mais especificamente para o Direito Internacional do Meio Ambiente, conforme denotado por Soares (2003), suas principais fontes são aquelas definidas pelo Estatuto da Corte Internacional de Justiça (CIJ), *verbis*:

1. A Corte, cuja função é decidir de acordo com o direito internacional as controvérsias que lhe forem submetidas, aplicará: a) as convenções internacionais, quer gerais, quer especiais, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes; b) o costume internacional, como prova de uma prática geral aceita como sendo o direito; c) os princípios gerais de direito, reconhecidos pelas nações civilizadas; d) sob reserva da disposição do art. 59, as decisões judiciais e a doutrina dos juristas mais qualificados das diferentes nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito. 2. A presente disposição não prejudicará a faculdade da Corte de decidir uma questão *ex aequo et bono*, se as partes com isso concordarem. (SOARES, 2003, p.82-83).

Todavia, ao contrário ONU, UNESCO, OIT, etc. a CIJ não contempla as deliberações de organizações internacionais e não contempla as decisões unilaterais dos Estados individualmente. Conforme Soares, para cumprir o seu papel de tribunal, a CIJ tem como uma das suas prerrogativas que: "A fonte formal é constituída por tratados e convenções internacionais subscritos pelos Estados (o denominado *jus scriptum*) e constitui-se como uma das mais ricas e mais dinâmicas". (SOARES, 2003, p. 83). Conforme o autor, entende-se que no Direito Internacional do Meio Ambiente "convenção internacional, tratado internacional, acordo internacional, ou qualquer outra denominação significam o mesmo fenômeno" (SOARES, 2003, p. 84). Sobre a incorporação de tais normas internacionais às leis dos Estados, explana:

Há variações importantes, mas a regra é que os tratados e convenções internacionais, uma vez adotados pelos Estados (ou seja, assinados, firmados), devem ser ratificados entre os mesmos Estados subscritores (a ratificação é uma segunda manifestação solene de vontade, perante os outros Estados signatários, em data posterior)" (...) No Brasil, para que os tratados e convenções entrem em vigor no ordenamento jurídico nacional, necessitam, após sua assinatura pelo Poder Executivo, que sejam referendados pelo Poder Legislativo (aprovação que se manifesta pela edição de um decreto legislativo), e, como qualquer outro ato normativo em que haja a colaboração entre Executivo e Legislativo, que sejam promulgados por um decreto do presidente da República. (SOARES, p. 85).

Além das normas representadas nos fenômenos supracitados, existe no Direito Internacional o que se chama de “costume internacional”. O costume internacional se enquadra dentro do que é conhecido por *soft law*, oposto ao *hard law* (cujas existências normalmente agregam-se a sanções). As *soft law*, ou normas brandas, não possuem efetividade como os tratados e convenções internacionais e não são cobertas pela Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (HERZ, HOFFMAN & TABAK, 2015). Entretanto, manifesta-se nos usos e costumes internacionais e nos princípios gerais do Direito:

No *soft law*, trata-se de normas com vistas a comportamentos futuros dos Estados, que não chegam a ter o status de normas jurídicas, mas que representariam uma obrigação moral aos Estados (obrigações imperfeitas, mas, de qualquer forma, com alguma normatividade) e têm uma dupla finalidade: a) fixar metas para futuras ações políticas nas relações internacionais; b) recomendar aos Estados adequarem às normas de seu ordenamento interno às regras internacionais contidas na *soft law*" (...) Também são conhecidas como *non binding agreements*, *gentlemen's agreements*, códigos de conduta, memorandos, declaração conjunta, declaração de princípios, ata final, e até mesmo denominações tradicionalmente reservadas a normas da *hard law* como acordos e protocolos. (SOARES, 2003, p.96).

Portanto, o costume internacional ou usos e costumes internacionais, nos termos do Direito Internacional geral, constitui a fonte mais espontânea e informal do Direito Internacional do Meio Ambiente. De acordo com Soares (2003), os elementos que definem o costume internacional: “a) uma prática mais ou menos reiterada no tempo de um determinado comportamento (seu componente material); e b) a convicção de tratar-se de um comportamento obrigatório de natureza jurídica, ou porque o direito internacional o obriga, ou porque desse comportamento reiterado nasce uma norma obrigatória (a denominada *opinio juris vel necessitatis*, seu componente psicológico)" (SOARES, 2003, p. 85-86).

#### 4.5.1 Os Tratados e Convenções Quadros (Framework)

Sobre o legado deixado pelas convenções internacionais organizadas pela ONU, o que

notou-se foi a adoção de um novo mecanismo de engenharia normativa: a técnica dos tratados-quadros (ou convenções-quadro). Soares (2003) atribui a escolha da terminologia *framework* às normas oriundas da engenharia civil, sobretudo, dos países submetidos a terremotos onde, a fim de se procurar a solidez do “edifício normativo”, criaram-se mecanismos que fossem adaptáveis às variações dos terrenos e às suas mudanças climáticas ao longo do tempo. A respeito da sua definição e da opção do terminologia “quadros” para a tradução do inglês da palavra “*framework*” em face das opções de tradução possíveis, o autor protesta:

Trata-se de adotar, no texto da convenção ou do tratado multilateral, textos relativamente vagos, com grandes linhas normativas e obrigações de conteúdo a ser posteriormente definidos, juntamente com a instituição de mecanismos precisos, pelos quais os Estados, por meio de órgãos decisórios e de órgãos técnicos especialmente criado, como as Conferências das Partes, com reuniões periódicas, complementarão lacunas e imprecisões deixadas propositadamente por eles, na ocasião em que adotaram aqueles tratados ou convenções. A nosso ver, a exata denominação deste fenômeno em português deveria ter sido "convenção-moldura" ou "tratado-moldura", que melhor teria traduzido a expressão *framework*, em inglês, *cadre*, em francês e *marco* em espanhol, ou seja, as línguas oficiais da ONU nas quais foi redigida a Convenção sobre Mudança do Clima, adotada na ECO-92. Portanto, com a adoção da técnica das convenções-quadro ou dos tratados-quadro, os textos principais dos tratados e convenções multilaterais passam a consagrar uma moldura normativa de caráter geral e vago, com grandes princípios normativos, que devem ser complementados e especificados por textos outros, a ser elaborados pelos órgãos instituídos pelos Estados-partes, para tais funções. (SOARES, 2003, p. 100-101).

Em suma, as três técnicas características da nova engenharia normativa são: a) a técnica da utilização cada vez mais generalizada de anexos e apêndices aos textos de tratados e convenções multilaterais, os quais passam a consagrar regras especiais quanto a mecanismos para a alteração dos anexos e apêndices, menos formais e mais brandos do que o mecanismo para a alteração dos textos principais; b) o reconhecimento oficial da importância das ONGs e sua internacionais; e c) a introdução e adoção cada vez mais freqüente da técnica dos tratados ou convenções do tipo “quadro” (SOARES, 2003, p. 97).

#### 4.6 A Governança Global do Meio Ambiente

Nos estudos das organizações internacionais, aprendemos que o sistema internacional tem sido caracterizado, desde a gestação da disciplina de relações internacionais durante as primeiras décadas do século XX, como um sistema político anárquico. Porém, desde o último século, diversos mecanismos de estabilização do sistema foram criados, conforme enumerado por Mônica Herz, Andrea Ribeiro Hoffman e Jana Tabak: Arranjos ad hoc, o multilateralismo, os regimes internacionais, as alianças militares e a segurança coletiva estão diretamente associados ao processo de criação das OIGs. O balanço de poder, as zonas de influência, a estabilidade hegemônica, o Concerto de Estados, o direito internacional, as práticas diplomáticas, a cultura internacional são também muito significativos (HERZ, HOFFMAN & TABAK, 2015). Para as autoras, a associação entre estes novos regimes internacionais e atores não-governamentais, como as OINGs, é intensa e preconizam que "o multilateralismo, ou seja, a coordenação de relações entre três ou mais Estados de acordo com um conjunto de princípios, já representa um passo adiante no processo de institucionalização das relações internacionais" (HERZ *et aliae*, 2015, p. 3). Para Keohane e Nye (2011), regimes internacionais são o "conjuntos de arranjos de governo que afetam as relações de interdependência" e sugerem que, para que sejam efetivos, as suas normas devem ser incorporadas aos acordos e tratados internacionais (KEOHANE, NYE, 2011, p. 16-17).

Para Herz *et aliae* (2015) o espaço onde os atores do mundo multilateral interagem é denominado de *sociedade civil global* e consideram este como um espaço de atuação e pensamento ocupado por iniciativas de indivíduos ou grupos, de caráter voluntário e sem fins lucrativos, que perpassam as fronteiras dos Estados. Em ordem de ter um melhor entendimento prática sobre a Sociedade Civil Global, cabe ressaltar a origem da utilização do termo "sociedade civil":

O conceito de sociedade civil é central na disciplina de Ciência Política. Segundo Norberto Bobbio, seu entendimento variou ao longo dos séculos e no pensamento de autores clássicos, tais como Thomas Hobbes, John Locke, Immanuel Kant, Friedrich Hegel e Karl Marx (...). Na contraposição sociedade civil-Estado, entende-se por sociedade civil a esfera das relações entre indivíduos, entre grupos, entre classes sociais, que se desenvolvem à margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais. Ela é

representada assim como o terreno dos conflitos econômicos, ideológicos, sociais e religiosos que o Estado deve resolver, intervindo como mediador ou suprimindo-os (...) Ainda segundo Bobbio, o conceito contemporâneo é o posto do utilizado em sua acepção original, corrente na doutrina política tradicional e, em particular, na doutrina jusnaturalista. Conforme os modelos jusnaturalistas da origem do Estado, seja o proposto por Hobbes, Locke ou Kant, a sociedade civil (*societas civilis*) contrapõe-se à sociedade natural (*societas naturalis*) sendo sinônimo de "sociedade política" e, portanto, de 'Estado'. (HERZ & HOFFMAN, 2004, p. 192).

Segundo as autoras, o conceito de sociedade civil global surgiu nos anos 1990 com o fortalecimento do debate sobre globalização e das relações internacionais. Serviu de insumo para as abordagens que questionavam o tradicional modelo teórico explicado pelo anarquista do sistema internacional. Em contrapartida, o que acontece no sistema internacional é a existência de uma sociedade global, composta por indivíduos e grupos cujos interesses e identidades não são limitados pelas fronteiras dos Estados. Entramos então no debate sobre até que ponto os indivíduos e grupos podem ser considerados atores no cenário global. Sobre a distinção da sociedade civil global e o mercado, parafraseando-as:

*Richard Falk e R.B.J. Walker* definem a sociedade civil global como uma expansão da arena de pluralismo e contestação, não apenas como uma fonte de civilidade, mas também de "incivilidade". Esses autores, no entanto, fazem uma distinção entre a sociedade civil e o mercado. A sociedade civil global refere-se ao espaço de atuação e pensamento ocupado por iniciativas de cidadãos, individuais ou coletivos, de caráter voluntário e sem fins lucrativos. (HERZ, HOFFMAN & TABAK, 2015, p. 193).

Além das organizações não-governamentais internacionais (ONGIs), outros exemplos de organização dos participantes da sociedade civil global são: os movimentos sociais transnacionais, as coalizações ou redes transnacionais, as redes de políticas globais e as comunidades epistêmicas (HERZ, HOFFMAN & TABAK, 2015; LEMOS, 2006)). Alguns autores também incluem as corporações multinacionais como atores da sociedade civil global (LEMOS, 2006; KEOHANE & NYE, 2011; MASUDA *et al.*, 2020). Contudo, Herz *et aliae* (2015) defende que embora as corporações multinacionais sejam atores não estatais, elas não fazem parte da sociedade civil global, tendo em vista exclusivamente o signo econômico com objetivo na maximização de lucros que as orienta. Considera-se que as ONGIs, por outro lado,

compõem a sociedade civil global, pois de forma distinta aos outros tipos de organizações internacionais, pois essas organizações têm um caráter particular devido ao seu maior grau de formalização e institucionalização e estas de *facto* são organizações internacionais (HERZ, HOFFMAN & TABAK, 2015).

Em ambas as escalas, local e global, percebe-se que há forte cooperação entre o Estado e ONGIs, que pode ser explicada pelo fator de interesse mútuo. Segundo observa Rosenau (2020), “os debates sobre governança global se aventaram e promoveram deslocamento de autoridade do âmbito nacional aos níveis supra e subnacional” (ROSENAU, 2000, p.14 apud MAIA e CINTRA, 2022, p. 48). Por um lado há o interesse das ONGIs em influenciar a formulação e a implementação de políticas sociais, enquanto há por parte dos Estados o interesse em "terceirizar" serviços específicos às agendas internacionais. Nesse mesmo sentido, discorre Finkelstein (1995) sobre governança global: “sua existência foi condicionada ao aumento do número de atores internacionais e à interconectividade dos processos decisórios interna e externamente aos estados” (MAIA e CINTRA, 2022, p. 48). As ONGIs (assim como as ONGs) são percebidas como substitutos do Estado que escapam, no entanto, dos mecanismos de controle democráticos. Para Herz *et aliae* (2015), no caso da cooperação internacional a crítica é ainda mais intensa. As ONGIs participam como *outsourcing* (ou exportação) de serviços em um contexto no qual o Banco Mundial impôs tais flexibilidades propositalmente. Em contrapartida, as ONGIs colaboram positivamente, por exemplo, no monitoramento da aquiescência às normas internacionais, bem como na sua formulação:

A colaboração no âmbito de formulação de normas ocorre através da participação nos processos decisórios como observadoras nos órgãos legislativos das OIGs ou através da participação nas conferências internacionais. No que se refere às conferências, algumas ONGIs participam diretamente, prática que já ocorria na Liga, como nos casos da Conferência Financeira de 1920, da Conferência Mundial Econômica de 1927 e da Conferência do Desarmamento de 1932. Mais recentemente, em especial após a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1972, em Estocolmo, consolidou-se a prática das ONGIs se reunirem em fóruns paralelos. A participação de ONGIs nas conferências internacionais cresceu exponencialmente nas últimas décadas. Na Conferência do Meio Ambiente de Estocolmo de 1972, participaram cerca de 250 ONGIs, na do Rio de Janeiro em 1992, cerca de 1.400; na Conferência sobre a Mulher de Beijing em 1995, foram aproximadamente 2.100 ONGs; e, finalmente, na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável Rio+20, que foi realizada na cidade do Rio de Janeiro em 2012, contou com a participação de 9.856

ONGs, segundo o Comitê Nacional Organizador do Brasil para a Rio+20. A participação das ONGs varia em cada conferência, podendo ter apenas o direito de fazer declarações finais ou recomendações legislativas, ou ter um papel formal na implementação das decisões acordadas, como foi o caso do documento final da Conferência do Rio, a Agenda 21. (HERZ & TABAK, 2004, p. 199).

Todavia, tendo em vista o seu papel de representação da sociedade civil global, as organizações não-governamentais internacionais não são imunes da burocracia internacional. Para oficializar a participação das ONGs nos processos decisórios de governança global, estas organizações são obrigadas a submeter requerimentos de candidatura e colaboração à ONU através do ECOSOC, como previsto no Artigo nº 71 da Carta da ONU (1945). Qualquer ONG (internacional, regional, nacional ou subnacional) é elegível a se candidatar, desde que atenda aos seguintes critérios: a) ter mais de dois anos de existência, b) uma sede, c) uma constituição e d) uma estrutura democrática (HERZ & HOFFMAN, 2004, p. 200). De acordo com as regras gerais da ONU são três os tipos de status consultivo: geral, especial e de listagem (*roster*). É por conseguinte concedido às ONGs a permissão para consultar funcionários do Secretariado da ONU, propor temas para a agenda através do Comitê de ONGs do ECOSOC, submeter declarações escritas e se pronunciar oralmente no ECOSOC, submeter declarações escritas e se pronunciar oralmente no ECOSOC ou nas reuniões das comissões funcionais. O status especial é concedido às ONGs conhecidas internacionalmente e que possuam o *know-how* em uma área particular, a exemplo da Associação Latino-Americana de Desenho Industrial (HERZ, HOFFMAN & TABAK, 2015). Elas têm quase os mesmos direitos das ONGs de status consultivo geral, exceto propor temas para a agenda. O status de listagem (*roster*) é concedido a ONGs menores, que tenham interesses ocasionais específicos e que tenham os mesmos direitos das ONGs de status especial. (HERZ & HOFFMAN, 2004, p. 200).

#### **4.6.1 Definições e Tipologias da Governança Global do Meio Ambiente**

Partindo de uma perspectiva global, de acordo com a Comissão Sobre a Governança Global: “Governança é a totalidade das maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições,

públicas ou privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas, instituições (...) No plano global, a governança foi vista primeiramente como um conjunto de relações intergovernamentais, mas agora deve ser entendida de forma mais ampla, envolvendo organizações não-governamentais (ONG), movimentos civis, empresas multinacionais e mercados de capital globais. Com estas interagem os meios de comunicação de massa, que exercem hoje enorme influência” (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996, p.2).

Tendo em vista as ameaças que as atividades econômicas, sociais e políticas representam às fronteiras nacionais no mundo globalizado e de interdependência complexa, torna-se evidente o desafio do princípio territorial da organização social e política moderna. O princípio pressupõe que o plano onde existe a relação entre a sociedade, a economia e a organização política se dá em um território exclusivo e delimitado, representado pelas fronteiras nacionais. Mas a globalização rompe essa correspondência, na medida em que a atividade social, econômica e política já não podem ser enquadradas nos limites geográficos das fronteiras nacionais (HELD & MCGREW, 2001).

No entanto, enquanto a globalização continuar, os atores envolvidos estão sujeitos a priorizar os seus próprios valores nacionais a despeito das influências decorrentes da globalização ao tratarem de assuntos domésticos. Em face disso, Keohane e Nye (2011) sugerem que a governança pode assumir diversas formas levando em consideração o grau de cooperação e a delimitação geográfica e apontam as cinco principais:

1. Ação unilateral do Estado dentro dos limites territoriais para reduzir a vulnerabilidade ou adotar padrões externos para aumentar a competitividade.
2. Ação unilateral, por Estados e blocos poderosos, para afetar os atores de Estados, empresas e organizações não governamentais (ONGs) fora de seus territórios.
3. Cooperação regional para aumentar a eficácia das políticas.
4. Cooperação multilateral em nível global, formando regimes internacionais para reger a globalização.
5. Cooperação transnacional e transgovernamental - envolvendo a "sociedade civil" - para governar a globalização de formas que não envolvam uma ação estatal coerente” (KEOHANE e NYE, 2011, p.254, tradução nossa).

Entre os cinco tipos de cooperação, podemos identificar que as duas primeiras demonstram as formas de governança mais conservadoras e protecionistas. A cooperação regional, conforme propuseram os autores, seria uma forma de reação ao possível controle aplicado pela governança global. Por outro lado, a cooperação multilateral em nível global e a cooperação transnacional e transgovernamental são as que ressoam em consonância com os modelos de multilateralidade, sendo caracterizados pela formação de regimes internacionais com foco em temas de interesse mútuo e por permitir o envolvimento da sociedade civil internacional (KEOHANE & NYE, 2011).

Através dos chamados regimes internacionais, ou os conjuntos de arranjos de governança que afetam as relações de interdependência, a quarta forma de governança, a cooperação multilateral em nível global exigirá dos países envolvidos que se inclinem para uma postura de colaboração. A cooperação pode assumir a forma de tratados bilaterais e multilaterais; acordos informais entre burocracias; e delegação a instituições intergovernamentais formais (KEOHANE e NYE, 2011).

Com algum acerto, a quinta forma de governança sugerida por Keohane e Nye (2011) se provou mais adaptável ao sistema internacional: "Finalmente, algumas tentativas de governança não envolve os Estados como unidades coerentes, mas serão transgovernamentais, por meio das quais os componentes dos Estados se envolvem entre si - ou transnacionais, envolvendo atores não governamentais. Ou seja, ao lado do necessário, mas imperfeito, arcabouço institucional inter-Estadual, desenvolve-se um processo político informal que complementa o processo formal de relações de cooperação entre os Estados" (KEOHANE e NYE, 2011, p. 256, tradução nossa). Apesar de admitirem que a combinação entre atores privados, transgovernamentais e transnacionais criou o que denominam de “uma sociedade civil incipiente em nível global”, Keohane e Nye (2011) debruçam sobre a responsabilidade atribuída ao setor privado nas suas decisões sobre as vidas individuais no âmbito da sociedade civil internacional:

Em princípio, a cooperação intergovernamental resolve o problema da responsabilidade democrática. Na medida em que os governos cooperantes são democráticos, respondem perante o seu próprio eleitorado. Mas as ações dessas organizações internacionais são muitas vezes opacas e distantes da vida cotidiana dos cidadãos. Longas cadeias de conexão atenuam a responsabilização. Assim, pode ajudar se forem complementados pela

prestação de contas a uma sociedade civil internacional incipiente. As empresas privadas são responsáveis perante os mercados e não perante o eleitorado, e as ONG são geralmente não eleitas. No entanto, ao divulgar e agitar sobre as ações de governos, empresas e organizações internacionais, aumentam a transparência e pressionam os governos eleitos, o que ajuda a abrir e pluralizar, se não democratizar, a governança global. (KEOHANE e NYE, 2011, p. 257, tradução nossa).

Para as formas de governança discutidas, conclui-se que alguns aspectos do primeiro tipo - o ajustamento interno - poderiam conduzir a um processo de *desglobalização*. Ocorre na medida em que assume a forma de barreiras ao fenômeno de interdependência complexa. Um O modelo pôde ser exemplificado na ocorrência da consulta pública sobre a separação política e econômica do Reino Unido da Grã-Bretanha da União Europeia, no fenômeno que ficou conhecido como Brexit.

#### **4.6.2 Pensar Global, Agir Local: O Modelo de Governança Cross-Scale ou Transversal**

Evidências de cidades entre diferentes países mostram que o "forte desempenho de governança" nas cidades pode impactar o bem-estar econômico e ambiental, levando a sociedades mais inteligentes e participativas (ABU-RAYASH & DINCER, 2023). Diante disso, é possível considerar que a globalização na sua dimensão econômica produz impactos imediatos no Meio Ambiente a nível local, nacional e global. Supondo-se, por exemplo, a hipotética implantação de uma empresa multinacional no sul do estado do Piauí, onde existe um Parque Arqueológico de riqueza reconhecida e tombado como patrimônio mundial da humanidade pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura). Não somente a localização das operações afetaria o entorno, em termos demográficos e estruturais, como no desmatamento, os impactos que o alojamento traria poderia causar danos irreparáveis a um dos principais patrimônios públicos da história da civilização humana. Apesar das evidências dos efeitos negativos causado pelas atividades econômicas e as consequentes emissões de gases de efeito estufa (GEE), se discute com incertezas o poder de *enforcement* dos acordos comerciais firmados sob o monitoramento da Organização Mundial do Comércio (OMC), bem como as deliberações do Fórum Econômico Mundial (FEM). Conforme Alegra *et al.* (2011) aponta, “um tema que suscita muita discussão

quando se fala em cooperação econômica internacional é o da compatibilização do multilateralismo instituído pelo GATT/OMC com o regionalismo decorrente dos diversos acordos comerciais regionais existentes (MERCOSUL, NAFTA etc.)" (ALEGRA *et al.*, 2011, p. 32). Tais agendas econômicas se chocam com os objetivos propostos pelos modos de regimes climáticos, como o *Protocolo de Kyoto* e a Agenda 2030 (LEMOS & AGRAWAL, 2006).

Historicamente, a discussão sobre os problemas ambientais e suas soluções fizeram com que os Estados-nacionais fossem vistos como os agentes apropriados para as ações de preservação do meio ambiente e os regimes internacionais como os mecanismos apropriados de governança (LEMOS & AGRAWAL, 2006). No início do milênio demonstrava-se muitas incertezas sobre a igualdade de forças entre os países em diferentes estágios de desenvolvimento nos regimes internacionais que tratavam do meio ambiente (LEMOS e AGRAWAL, 2006). Havia o consenso de que um paradigma de governança ambiental global mais inclusivo pressupõe na prática não apenas estratégias inovadoras de governança, mas também de cooperação ampliada entre atores sociais que poderiam anteriormente excluídos do processo de decisão: interesses corporativos, movimentos sociais e ONGs. Maria Carmen Lemos e Arun Agrawal (2006) fazem o uso do termo "governança ambiental" para se referirem ao conjunto de processos, mecanismos e organizações regulatórias por meio dos quais os atores políticos influenciam as ações e os resultados ambientais (LEMOS, AGRAWAL, 2006, p. 298). Os autores explicam que investigadores da governança ambiental global, como Peter Haas (1989, 2004), propuseram o modelo de governança baseado em redes multiníveis. Estes são tipos de governança se caracterizam pelas formas de organização não hierárquicas, ricas em informações e frouxas de instituições e atores:

Esses novos mecanismos internacionais de governança ambiental são vistos como superiores em várias dimensões: (a) integrando conhecimentos científicos, tecnológicos e leigos e transmitindo rapidamente informações; b) Proporcionar redundância suficiente e flexibilidade no desempenho funcional; (c) obter o envolvimento de múltiplos atores; d) Reconhecendo que a relação entre os regimes internacionais e os intervenientes não estatais é fundamental para fazer face às alterações econômicas e ambientais; e) Identificar modalidades de cooperação que vão além das disposições jurídicas; f) Trabalhar a várias escalas para desenvolver a cooperação e a sinergia para resolver problemas comuns; e (g) promover a aprendizagem

social e a busca de compromissos. (LEMOS & AGRAWAL, 2006, p. 301, tradução nossa).

Este tipo de regime de governança ambiental descentralizado é composto por três principais conjuntos de mudanças. O primeiro conjunto de mudanças diz respeito à forma como os tomadores de decisão em unidades de níveis inferiores em uma hierarquia territorial-administrativa se relacionam com aqueles em níveis mais altos. Um segundo conjunto está ligado às formas como os decisores locais se relacionam com os seus constituintes. Esse aspecto da descentralização da governança ambiental foi amplamente pesquisado em escritos sobre gestão de recursos locais, argumentam (LEMOS & AGRAWAL, 2006). Contudo, embora exista o reforço de outros atores, o papel do Estado, na governança, não deixa de existir. O que muda é a sua forma e a parcela de atuação, uma vez que existe um rol de novos atores que criam novos laços de relação. Entre os novos atores se destacam os governos subnacionais, que ganham espaço na implementação da agenda ambiental com uma governança descentralizada e passam a ser agentes diplomáticos que cooperam entre si, muitas vezes apoiando interesses nacionais, regionais ou locais (REED & BRUYNEEL, 2010; FARIAS & REI, 2016).

Um regime de governança transversal como o da governança ambiental pode se tornar suficientemente complexo a ponto de surgir incoerências endógenas. A fim de resolver tais desafios, Lemos e Agrawal (2006) propuseram o modelo de governança ambiental *cross-scale*, ou transversal, que proporciona novas oportunidades de cooperação dos governos nacionais com outros setores da sociedade como uma opção de austeridade:

Socio-politicamente, problemas ambientais transversais afetam e são afetados pela tomada de decisão institucionalizada em níveis local, subnacional, nacional e transnacional. Uma prescrição comum para abordar o caráter multinível dos problemas ambientais é projetar mecanismos de governança em todos os níveis de agregação social e institucional. A governança multinível destina-se a neutralizar a fragilização característica da tomada de decisão setorial ou, na verdade, da tomada de decisão organizada por divisões territoriais, sociais e políticas. O envolvimento de redes público-privadas na governança multinível pode melhorar a representação da diversidade de interesses que são afetados pelo meio ambiente (...) Cada vez mais, mecanismos de governança transversais estão sendo moldados por atores não-estatais, incluindo ONGs, organizações ambientais transnacionais, organizações intergovernamentais e multilaterais, atores orientados para o mercado (por exemplo, empresas transnacionais e multinacionais) e

comunidades epistêmicas. Esses novos atores introduzem ferramentas e mecanismos inovadores e moldam positivamente as relações de poder na arena política, mesmo que seu potencial transformador seja contestado. (LEMOS & AGRAWAL, 2006 p. 309, tradução nossa).

Segundo alegam, algumas das novas formas de governança são híbridas e inovadoras no que se refere à definição das funções sociais convencionalmente reconhecidas que os mercados, os Estados e as comunidades desempenham. Outras formas são o resultado de uma apreciação mais clara da forma de governança baseada apenas no mercado ou no Estado que talvez seja resultado das relações pré-existentes entre o mercado, o Estado e os atores da sociedade civil. A esperança consubstanciada no que chamam de formas híbridas de governança ambiental é evidente em cada caso. A lógica destas é abordar as fragilidades de um determinado agente social e aproveitar a força do outro. Desta forma o incentivo do mercado em participar na prestação de serviços de implementação da agenda ambiental é a fragilidade do Estado. Neste contexto, também ganha força o processo de inclusão de vozes comunitárias locais à governança ambiental, vistas como um possível benefício de informações específicas ao longo do tempo e do lugar que podem ajudar a resolver problemas ambientais complexos (LEMOS & AGRAWAL, 2006). Do ponto de vista dos países em desenvolvimento, além das cooperações técnicas, espera-se investimentos a partir dos países desenvolvidos, conforme previsto nos tratados e convenções internacionais ambientais e prerrogativa inicial da criação do GEF (*Global Environmental Fund*), fundo destinado ao financiamento da mitigação e adaptação às mudanças climáticas (PORTO-GONÇALVES, 2006; SOARES, 2003 ). Todavia, se reconhece o efeito que a colaboração entre os diferentes atores (corporações, empresas, sociedade civil e governos locais) proporciona, ao passo que permite uma distribuição de poder horizontalizada, especialmente no processo de tomada de decisão (LEMOS & AGRAWAL, 2006; ALEGRA, 2011; HERZ, HOFFMAN & TABAK, 2015; FROIO & MEDEIROS, 2020). Níveis mais elevados de participação de diferentes partes interessadas e as devidas licenças das autoridades estatais podem ajudar a superar a deficiência democrática característica das iniciativas exclusivas do setor privado, ainda que na sua falta de legitimidade (LEMOS & AGRAWAL, 2006; SABEL & ZEITLIN, 2010).

A análise do trabalho de Lemos e Agrawal (2006) sobre as mudanças da governança ambiental enfatizou quatro principais elementos explicativos da necessidade de novos modelos de governança: a) a sugestão de que a governança ambiental significa um amplo

conjunto de processos regulatórios, não apenas mecanismos internacionais de governança e seus impactos no nível internacional ou apenas o Estado e suas agências nos níveis nacional e subnacional; b) destaque à natureza híbrida, multinível e intersectorial das formas emergentes de governança; c) analisaram como as formas emergentes de governança ambiental, que se tornaram cada vez mais populares a partir de meados da década de 1990, dependem, por um lado, de parcerias e, por outro, da mobilização de incentivos individuais característicos de instrumentos de regulação ambiental baseados no mercado; e d) as consequências inesperadas das formas emergentes de governança ambiental, sobretudo de concernimento ético acerca da participação democrática e de resultados mais equitativos na governança ambiental (LEMOS & AGRAWAL, 2006). Nos termos apresentados são, portanto, bem-vindos mecanismos de governança ambiental que enfatizam a cooperação com vistas à otimização dos processos e recursos e para maior eficiência do modelo. Contudo, denota-se que ao conceber e avaliar estratégias de governança ambiental é fundamental o enfoque não apenas na eficácia e na equidade, mas igualmente nos critérios relacionados à sustentabilidade a longo prazo e à preocupação com a natureza. (LEMOS & AGRAWAL, 2006).

## **5 AGENDA 2030, OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E O FENÔMENO DA PARADIPLOMACIA**

Neste capítulo iremos tratar da emergência da discussão do desenvolvimento sustentável no sistema internacional. O tema surge no contexto da criação da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável, por iniciativa da ONU e com a participação dos países membros da sua Assembleia Geral. Trataremos das principais conferências internacionais sobre o Meio Ambiente e os documentos finais destes, tais como a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Por oportuno, será ressaltado no capítulo as contribuições e os aspectos multilaterais das negociações dos objetivos de desenvolvimento sustentável, assim como os principais desafios enfrentados pelos governos locais na implementação dos objetivos de desenvolvimento sustentável. Diante das dificuldades que se apresentam localmente, na segunda parte do capítulo investigaremos como as cidades gradualmente passaram de espectadores representados exclusivamente pelos governos centrais a *players* atuantes no sistema internacional em busca de soluções para os problemas locais, o que ficou conhecido na literatura brasileira como a *paradiplomacia*.

### ***5.1 A Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável***

Foi sob a égide da ONU que em 1992 na Convenção das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento foi promulgada a Agenda 21. Esta propôs uma lista de metas a serem atingidas até a virada do milênio, as chamadas metas do milênio. Este modelo de governança caracterizou-se pela definição de metas ou objetivos não juridicamente vinculantes, mas que estimulava aos países a alcançar resultados que favorecessem *a priori* o desenvolvimento econômico sustentável. Em um primeiro momento, os termos "desenvolvimento sustentável" e "sustentabilidade" serviram de pilares conceituais para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (ECO-92 ou "*Rio Earth Summit*"), a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de 2002 e a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012 ("*Rio+20*"). Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável como um modelo de governança baseada em metas propuseram um variado conjunto de benchmarks que se destaca em relação aos

esforços anteriores. A resolução de publicação apresenta um conteúdo detalhado de objetivos para o desenvolvimento sustentável, identificam metas específicas para cada objetivo, decompõem e ampliam o conceito de desenvolvimento sustentável a fim de estruturar uma proposta mais ampla e coerente com as mudanças que ocorreram na sociedade internacional desde a ECO-92 (BIERMANN, NORICHIKA *et al.*, 2017).

Convencionalmente, é reconhecido que o conceito de Desenvolvimento Sustentável foi sugerido pela primeira vez por competência da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1987), que foi presidida pela primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland. O colegiado foi composto por 21 participantes escolhidos a título pessoal (dentre os quais se inclui-se o comissário brasileiro Paulo Nogueira Neto, primeiro ocupante da Secretaria do Meio Ambiente do Brasil) (SOARES, 2003). Para a comissão, o desenvolvimento sustentável compreende-se como aquele "desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras para satisfazer as suas próprias necessidades" (Comissão Mundial sobre o Ambiente e o Desenvolvimento, 1987). Além disso, o grupo acabaria por apresentar à AG da ONU, em outubro de 1987, o Relatório Brundtland, que foi uma admirável síntese dos grandes problemas ambientais da década, e um repertório de estratégias sugeridas para os seus equacionamentos (SOARES, 2003). Uma contribuição chave da definição foi cimentar a importância de se considerar as dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável como interdependentes. Além destas, foi responsável também por adicionar a dimensão temporal, por meio da consideração da equidade intergeracional, em vez de focar apenas no bem-estar humano tendo em vista apenas as gerações recentes (BIERMANN, NORICHIKA *et al.*, 2017). Levando em conta a popularidade que o termo “desenvolvimento sustentável” obteve na literatura, não obstante, é digno de mencionar que a definição foi disposta *ipso litteris* na Constituição Federal do Brasil de 1988, no artigo 225, verbis: "Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações" (Constituição Federal, 1988, art. nº 225).

### **5.1.1 Os Objetivos do Milênio e a Agenda 21**

Em 1992, no que foi chamada de "Cúpula da Terra de 1992", os países membros da

Assembleia Geral das Nações Unidas concordaram em implementar a Agenda 21. O plano originalmente idealizado sendo composto por 27 princípios de desenvolvimento sustentável, que conclamam os países a desenvolverem e monitorar indicadores de sustentabilidade em nível nacional (TSA, 2010; SADEKA *et al.*, 2018 apud SARKAR, TAKEMOTO *et al.*, 2022). Considerado um marco na agenda desenvolvimentista, a agenda foi iniciada pela ONU no ano 2000 e contou com a presença de 189 países. Como consequência foi elaborada a Declaração do Milênio, documento no qual foram definidos os ODM (Objetivos de Desenvolvimento do Milênio) (SARKAR, TAKEMOTO *et al.*, 2022).

A ideia de se iniciar um plano global para a preservação do meio ambiente surgiu durante a década de 1990, como um meio de responder às preocupações dos países em desenvolvimento durante um período caracterizado pela ênfase em questões de preservação climática e da biodiversidade (FREY, 2001). É explicativa portanto para o consequente enfoque dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio para questões concretas, como a erradicação da pobreza, a melhoria do saneamento básico e a oferta de educação primária, de especial interesse para os países em processo de desenvolvimento e os seus habitantes, sobretudo os mais tradicionais, responsável pela preservação de grandes faixas das reservas naturais (DIEGUES, 1992). Com efeito, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio constituíam apenas um lado de uma barganha política global (YOUNG, STEFFEN, 2009 apud BIERMANN, NORICHIKA *et al.*, 2017, p. 44). Ao final, foi adotado um quadro de 8 objetivos, 18 metas e 48 indicadores (Tabela 1) para medir os progressos realizados no período até 2015, com base em dados de referência de 1990.

A Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (*World Summit on Sustainable Development*) em 2002, realizada em Joanesburgo, produziu o Plano de Ação de Desenvolvimento Sustentável que destacou a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. A lista de objetivos veio a ser ampliada em 2015, com 21 metas e 60 indicadores, auxiliada pelo trabalho de um grupo de agências e de especialistas (MANNING, 2010 apud BIERMANN, NORICHIKA *et al.*, 2017; SARKAR, TAKEMOTO *et al.*, 2022).

Tabela 1 - Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

<b>ODM 1</b>	Acabar com a fome e a miséria
<b>ODM 2</b>	Educação básica de qualidade para todos
<b>ODM 3</b>	Igualdade entre sexos e valorização da mulher
<b>ODM 4</b>	Reduzir a mortalidade infantil
<b>ODM 5</b>	Melhorar a saúde das gestantes
<b>ODM 6</b>	Combater a AIDS, a malária e outras doenças
<b>ODM 7</b>	Qualidade de vida e respeito ao meio ambiente
<b>ODM 8</b>	Todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento

Fonte: Governing through Goals - Sustainable Development Goals as Governance Innovation (BIERMANN, NORICHIKA *et al.*, 2017).

As principais críticas aos ODM concentram-se em dois principais pontos: não abarcar temas imediatos na tentativa de formular um modelo “único para todos” (*one-size-fits-all*) e a dificuldade de medir através de métricas a progressão rumo aos objetivos. Como aponta Fukuda-Parr (2014), os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio encontraram "consequências não intencionais" ao desconsiderar o leque de objetivos e metas de questões importantes, principalmente aos países do Sul (BIERMANN, NORICHIKA *et al.*, 2017, p.12). Outras críticas ainda vão para a natureza de difícil monitoramento das metas. Como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio foram formulados em torno da ideia de governança baseada em resultados, questões como os direitos humanos, igualdade e efetividade da governança (nas quais medir o seu progresso seria difícil ou controverso) não foram incluídas (ALSTON, 2005; HULME, 2007; NELSON, 2007; VANDEMOORTELE e DELAMONICA 2010; BROWNE, 2014 apud BIERMANN, NORICHIKA *et al.*, 2017, p. 12). A crítica tardia direcionada aos ODMs considerou a capacidade limitada dos intervenientes locais, que foi reconhecida como uma das principais deficiências que afetam a sua implementação ao longo do período previsto (PNUD e BANCO MUNDIAL, 2016 apud MASUDA *et al.*, 2021).

## 5.2 A Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

No ano de 2015, com a aprovação da Assembleia Geral da ONU foi deferida a publicação da Agenda 2030 (ONU, 2015). Se trata de uma continuação ao modelo que havia sido proposto com os ODM, através de um modelo de governança internacional baseado no atingimento de metas, agora chamadas de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A Agenda 2030 atribuiu grande importância aos modelos de governança global baseadas em parcerias e colaborações de vários atores (BIERMANN *et al.*, 2017 apud MASUDA *et al.*, 2022). Para além do que se sugere em relação ao rol de atores, pesquisadores do MIT atribuem grande importância ao fato de que “os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável exigirão não apenas um esforço mais amplo por meio do sistema da ONU, mas também a mobilização de apoio político e recursos muito além disso, inclusive em nível regional e nacional e entre múltiplos atores da sociedade civil, financeiros e empresariais” (BIERMANN, NORICHIKA *et al.*, 2017, p. 23). Denota-se então, com a sua promulgação, a aposta de que um modelo de governança baseado especialmente nas parcerias entre diferentes *stakeholders* liderem a transição para o desenvolvimento sustentável, permitindo o compartilhamento de conhecimento em relação aos desafios apresentados nos ODS. Sobre as perspectivas da ONU a respeito do progresso esperado, destaca-se o discurso do então Secretário-Geral, conforme apurado pelos pesquisadores do MIT (2018):

Alguns impactos positivos puderam ser elencados no relatório feito pelo então Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-Moon, "The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet", que executou um importante papel no processo de negociação que ajudou a enquadrar o escopo da Agenda 2030 pelo Desenvolvimento Sustentável (AG-ONU 2015). Destaca-se que o grupo de trabalho aberto foi o pilar primordial para o processo intergovernamental pós-2015. Em parte pela forma inclusiva de como foram executadas as negociações pela definição dos objetivos sustentáveis e em parte porque o rascunho do acordo elaborado previamente à fase de negociação mais ampla da agenda pós-2015 foi por fim mantido intacto na redação da Agenda 2030 pelo Desenvolvimento Sustentável, produto final de todo o processo de negociações. (AGNU 2015, apud BIERMANN, NORICHIKA *et al.*, 2017, p.17, tradução nossa).

Uma das grandes novidades atribuídas ao processo de elaboração dos ODS foi o seu formato inclusivo. Nesse sentido, no próximo tópico exploramos como foram as negociações que definiram os Objetivos dos Desenvolvimento Sustentável.

### 5.2.1 As Negociações dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

No livro texto “*Governing through Goals - Sustainable Development Goals as Governance Innovation*” (2017), Frank Biermann e Kanie Norichika em colaboração com autores como Peter M. Haas, Oran R. Young e Phillip Pattberg realizaram uma pesquisa extensa sobre o processo de criação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e em tom normativo estimaram os principais desafios a serem enfrentados pelos governos nacionais e locais na implementação da Agenda 2030. O livro é resultado de um dos segmentos do programa de pesquisa *Earth Governance System* (ESG). Utilizaremos, por conseguinte, a obra como base para a apresentação do processo de elaboração e definição dos ODS, com vistas ao modelo inclusivo e colaborativo entre os membros da Assembleia Geral da ONU.

Em 2011, o governo da Colômbia apoiado pela Guatemala e os Emirados Árabes Unidos apresentou a proposta de estabelecer os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, por oportunidade do Diálogo de Alto Nível sobre o Quadro Institucional para o Desenvolvimento Sustentável, realizado de 19 a 21 de julho de 2011, em Solo, Indonésia. O evento era de preparação para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012 (BIERMANN, NORICHIKA *et al.*, 2017).

Posteriormente à proposta, uma consultoria informal envolvendo 30 países aconteceu em Bogotá, em novembro de 2011. O encontro na Conferência da ONU pelo Desenvolvimento Sustentável em 2012 foi uma oportunidade de firmar acordos de compromissos políticos ao desenvolvimento sustentável, bem como garantir a implementação da Agenda 2021 e o plano de implementação de Joanesburgo de 2002. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável exigiram mais de dois anos de intensas reuniões de balanço e extensa negociação intergovernamental. Também proporcionou, segundo Biermann, Norichika, Bernstein e Haas (2017), talvez as maiores consultas públicas e multissetoriais da história da ONU. O documento final recebeu o nome de "Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável" (AGNU, 2015; ver tabela 2 para a lista dos objetivos, apud BIERMANN, NORICHIKA *et al.*, 2017, p. 3).

Tabela 2 - Lista Final dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

---

**Lista Final dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**

<b>Objetivo 1</b>	Acabar com a pobreza em todas as suas formas em todos os lugares
<b>Objetivo 2</b>	Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável
<b>Objetivo 3</b>	Garantir uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades
<b>Objetivo 4</b>	Garantir uma educação inclusiva e equitativa de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.
<b>Objetivo 5</b>	Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas
<b>Objetivo 6</b>	Garantir a disponibilidade e a gestão sustentável da água e do saneamento para todos
<b>Objetivo 7</b>	Garantir o acesso a energia acessível, confiável, sustentável e moderna para todos
<b>Objetivo 8</b>	Promover o crescimento econômico sustentável, inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos
<b>Objetivo 9</b>	Construir infraestrutura resiliente, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação
<b>Objetivo 10</b>	Reduzir a desigualdade dentro e entre os países
<b>Objetivo 11</b>	Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis
<b>Objetivo 12</b>	Garantir padrões sustentáveis de consumo e produção
<b>Objetivo 13</b>	Tomar medidas urgentes para combater as mudanças climáticas e seus impactos*
<b>Objetivo 14</b>	Conservar e usar de forma sustentável os oceanos, mares e recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável
<b>Objetivo 15</b>	Proteger, restaurar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerenciar florestas de forma sustentável, combater a desertificação e deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade
<b>Objetivo 16</b>	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, fornecer acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis
<b>Objetivo 17</b>	Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a Parceria Global para o Desenvolvimento Sustentável

---

*Fonte:* Assembleia Geral da ONU. 2015. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Projeto de resolução encaminhado à cúpula da ONU para a adoção da agenda de desenvolvimento pós-2015 pela Assembleia Geral em sua sexagésima nona sessão. UN Doc. A/70/L.1 de 18 de setembro.

No evento que comemorou os vinte anos da Declaração do Rio de Janeiro, o Rio +20, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável tiveram protagonismo no documento final da Conferência da ONU, "*The Future We Want*". Ao todo, sete parágrafos do documento foram dedicados aos ODS e aos olhos de muitos, o acordo sobre um processo para desenvolver Objetivos de Desenvolvimento Sustentável universais foi "uma das decisões políticas mais importantes da Conferência, dada a sua centralidade em ajudar a definir a agenda de desenvolvimento após 2015" ( Documento Final da Conferência das Nações Unidas sobre

Desenvolvimento Sustentável, 2012, *Earth Negotiations Bulletin*, 2012 apud BIERMANN, NORICHIKA *et al.*, 2017, p. 15). O documento determinou que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável fossem: a) orientados para a ação, b) concisos e fáceis de comunicar, c) limitados em número, d) aspiracionais, e) globais e f) universalmente aplicáveis a todos os países, levando em conta diferentes realidades, capacidades e níveis de desenvolvimento nacionais e respeitando as políticas e prioridades nacionais.

Inicialmente, os governos estavam divididos em uma série de questões. Alega-se que a União Europeia defendeu uma abordagem baseada especialmente na ciência e tecnologia. Muitos países não-industrializados, no entanto, encontravam-se sendo frequentemente sub-representados nos processos globais de avaliação política e científica. Por conseguinte pressionaram para que houvesse especialistas governamentais mais democraticamente distribuídos envolvidos no processo (BIERMANN, NORICHIKA *et al.*, 2017). Firmou-se por fim o acordo entre os governos com o compromisso de estabelecer "um processo intergovernamental inclusivo e transparente sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável que fosse aberto a todas as partes interessadas com vistas ao desenvolvimento de objetivos globais de desenvolvimento sustentável a serem acordados pela Assembleia Geral da ONU" (Earth Negotiations Bulletin 2012, apud BIERMANN, NORICHIKA *et al.*, 2017, p. 16).

A fim de dar sequência aos esforços de elaboração dos objetivos de desenvolvimento sustentável foi estabelecido um grupo de trabalho de 30 representantes, denominado de Grupo de Trabalho Aberto. Os indivíduos seriam escolhidos pelos governos dos cinco grupos regionais da ONU, com o objetivo de favorecer uma representação geográfica mais equilibrada e justa. Em 22 de janeiro de 2013, a Assembleia Geral da ONU decidiu sobre a adesão ao Grupo de Trabalho Aberto na Resolução nº 67/555 (AGNU, 2013 apud BIERMANN, NORICHIKA *et al.*, 2017). A divisão das cadeiras foi distribuída da seguinte forma: 6 cadeiras para países únicos, 9 cadeiras divididas por países da mesma região, 14 cadeiras divididas entre trios de países e a cadeira restante entre quatro países selecionados (BIERMANN, NORICHIKA *et al.* 2017). Ao todo, as rodadas de negociações contaram com a participação direta de 70 países, com discussões de forma efetivamente mais "aberta"<sup>12</sup>. O

---

<sup>12</sup> Nove assentos foram compartilhados por dois países de regiões semelhantes (Bahamas e Barbados; Bielorrússia e Sérvia; Brasil e Nicarágua; Bulgária e Croácia; Colômbia e Guatemala; México e Peru; Montenegro e Eslovênia; Polônia e Romênia; e Zâmbia e Zimba-bwe). Quatorze assentos seriam compartilhados

formato cumpriu a missão de driblar a polarização Norte-Sul. Além disso, permitiu que os países falassem segundo os seus interesses nacionais individualmente (BAUER, DOMBROWSKY, e SCHOLZ, 2014 apud BIERMANN, NORICHIKA *et al.*, 2017).

A primeira rodada de reuniões aconteceu em 2013 na sede da ONU, em Nova Iorque. Na rodada ocorrida em Fevereiro do ano seguinte foram definidas as 19 "áreas focus" como base para os objetivos. No entanto, ao longo das negociações o número de objetivos flutuava:

Os delegados tentaram em muitas ocasiões reduzir o número de metas, seguindo seu mandato para torná-las "concisas e limitadas em número". Além disso, vários relatórios patrocinados pela ONU sugeriram listas mais curtas. Por exemplo, o Painel de Alto Nível de Pessoas Eminentíssimas sobre a Agenda de Desenvolvimento Pós-2015, estabelecido pelo Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon, sugeriu 12 metas (Painel de Alto Nível 2013), e um relatório em junho de 2013 da Rede de Soluções de Desenvolvimento Sustentável – outra iniciativa do Secretário-Geral da ONU – sugeriu 10 metas (Conselho de Liderança da Rede de Soluções de Desenvolvimento Sustentável 2013). No final, o Grupo de Trabalho Aberto concordou em encaminhar 17 objetivos com 169 metas para consideração pela Assembleia Geral da ONU. (ONU 2014a, apud BIERMANN, NORICHIKA *et al.*, 2017, p. 17).

Diante dos esforços realizados pelos governos envolvidos foram definidos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que servirão de base para buscar diminuir os efeitos das mudanças climáticas e incentivar aos membros da Assembléia Geral da ONU a aderirem a tecnologias sustentáveis em variados temas.

---

por trios de países (Argentina, Bolívia e Equador; Austrália, Holanda e Reino Unido; Bangladesh, República da Coreia e Arábia Saudita; Butão, Tailândia e Vietnã; Canadá, Israel e Estados Unidos; Dinamarca, Irlanda e Noruega; França, Alemanha e Suíça; Itália, Espanha e Turquia; China, Indonésia e Cazaquistão; Chipre, Singapura e Emirados Árabes Unidos; Guiana, Haiti e Trinidad e Tobago; Índia, Paquistão e Sri Lanka; Irã, Japão e Nepal; e Nauru, Palau e Papua Nova Guiné). O assento restante seria compartilhado por quatro países (Argélia, Egito, Marrocos e Tunísia). Na prática, apenas alguns grupos coordenaram suas posições entre aqueles que dividem um assento ao fazer intervenções, e muitos países falaram em seu próprio nome (BIERMANN, NORICHIKA *et al.*, 2017, p.16).

## 5.2.2 Os Desafios da Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável Localmente

De acordo com o que prevê a redação que oficializou a Agenda 2030 (AGNU, 2015), as parcerias multissetoriais, em tom normativo, devem ser inclusivas: não deixar ninguém para trás e "chegar mais longe primeiro" (“*reach the furthest behind first*”). De acordo com o artigo científico “Multi-Stakeholder Partnerships: A Tangible Instrument to Support the Implementation of the 2030 Agenda at the Local Level”, por Okitasari, Prabowo e Santoro (2020), as recomendações previstas pela ONU refletem a evolução decorrente dos conceitos tradicionais de parcerias. Em linhas gerais, nas parcerias globais isso significa mudar o paradigma da ajuda Norte-Sul para uma nova estratégia que favoreça a eficácia do desenvolvimento de modo comum, onde o diálogo aberto entre os diferentes stakeholders de temas transversais, como o meio ambiente, possa ocorrer em pé de igualdade, do global para o local (OKITASARI, PRABOWO e SANTORO, 2020).

Em resposta aos recursos limitados à disposição dos governos locais é proeminente a busca por parcerias com atores não-estatais a fim de implementar políticas com vistas aos ODS (MOALLEMI *et al.*, 2019). Isso significa que as parcerias com múltiplos stakeholders devem buscar resolver déficits estruturais e sistêmicos pré-existentes nos governos locais, como a limitação de recursos humanos e financeiros (MASUDA *et al.*, 2021). Ademais, os desafios da parceria multissetorial são especialmente os choques entre as prioridades de investimento dos diferentes atores, as diferenças políticas entre os níveis de governo e os aspectos sócio-culturais e sócio-técnicos específicos da conceituação de programas e políticas (BEISHEIM e ELLERSIEK, 2017; NELSON, 2017, OBURU & YOSHIKAWA, 2018 apud OKITASARI, PRABOWO e SANTORO, 2020; MAIA, CINTRA, 2022). Por último, assim como aconteceu com os ODM, a oportunidade encontrada no contexto a partir de 2015 sugeria a mesma preocupação em relação ao monitoramento e avaliação do progresso de implementação das ODS, os quais sugere-se que sejam feitos através de indicadores e dados agregados, a exemplo do projeto de pesquisa global *Earth System Governance* (ESG) (LUCCI, 2015 apud MASUDA *et al.*, 2021; MORITA, OKITASARI e MASUDA, 2020). Por meio de observação empírica cuidadosa, o ESG oferece uma estrutura composta por condições contextuais (transformações, desigualdade, antropoceno e diversidade) e cinco

conjuntos de lentes de pesquisa (arquitetura e agência, democracia e poder, justiça e alocação, antecipação e imaginação e adaptabilidade e reflexividade) (BURCH *et al.* 2019 apud MORITA, OKITASARI e MASUDA, 2020).

Todavia, os principais desafios de cada país, região ou cidade pode variar de governo para governo. Conforme identificado na análise feita sobre os sistemas de governanças nacionais e locais da Indonésia e do Japão, Morita, Okitasari e Masuda (2020) identificaram que a estrutura dos sistemas de governança para os ODS e os desafios enfrentados para melhorar seu desempenho diferem entre os países. Assim, destacando a importância de identificar os desafios enfrentados por cada sistema de governança, avaliando sua estrutura e função em ordem de construir-se um arranjo institucional mais eficaz.

### **5.3 Paradiplomacia e o Fenômeno da Diplomacia dos Entes Subnacionais**

Diante da necessidade de novas soluções para preencher os *gaps* ou lacunas institucionais presentes na implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, os governos subnacionais tendem a buscar alternativas para o seu financiamento, bem como para o aprimoramento técnico. Muitas vezes isto pode levar os entes a procurar soluções alternativas e parcerias exógenas ao seu Estado-nação. A fim de entender esse movimento, será destrinchado neste tópico o que diz a literatura sobre o fenômeno da *paradiplomacia* e como esta é praticada no Brasil. Inicialmente foi apenas uma tímida agenda de pesquisa que concorrente dentro da área das relações internacionais<sup>13</sup>, mas foi capaz de juntar uma modesta

---

<sup>13</sup> Isso começou a mudar em meados da década de 1980, especialmente com a publicação da edição de outono da revista *Publius* (vol. 14 número 4). Nele, o foco foi colocado na internacionalização dos governos não centrais (particularmente os intermediários) nos Estados federados. A partir daí, os estudos sobre o fenômeno (frequentemente chamados de paradiplomacia) começaram a se expandir, com publicações importantes como "Federalismo e Relações Internacionais: O Papel das Unidades Subnacionais" (Michelmann & Soldatos, 1990), "Paradiplomacia em Ação: As Relações Exteriores dos Governos Subnacionais" (Aldecoa & Keating, 1999) e "La Política Internacional Subnacional en América Latina" (Maira, 2010), entre outras. A divulgação dos estudos sobre paradiplomacia levou a grandes debates terminológicos e teóricos, que autores como Kuznetsov (2014) e Schiavon (2019) tentaram resolver recentemente. No entanto, o lugar dos estudos sobre paradiplomacia permanece obscuro dentro da disciplina de relações internacionais (The Rise of Paradiplomacy in International Relations – MARIANO, Álvarez, 2020).

comunidade epistemológica<sup>14</sup>. A respeito do impacto do fenômeno da paradiplomacia frente às perspectivas das teorias tradicionais, Milani e Ribeiro (2011) comentam:

O Realismo não é necessariamente um problema porque insiste no papel do Estado-nação nos assuntos mundiais, mas principalmente porque não desenvolve de forma consistente uma teoria do que constitui o Estado, como ele é construído e quais podem ser suas contradições (Walker, 1993). A filosofia da história por trás do realismo tende a impor uma concepção ontológica do que significa a autoridade do Estado (sua soberania, sua capacidade de controlar o território nacional em termos absolutos), e essa concepção seria condição suficiente para compreender e explicar as ordens mundiais passadas, presentes e futuras. Esta concepção não seria uma característica particular de algumas formas de vida internacional e política mundial. Como relatam Inayatullah e Blaney (2004), as relações internacionais são um mundo, mas são também vários mundos nos quais se podem encontrar zonas de contato espacial e temporal onde sujeitos, organizações, atores e processos antes separados pela geografia e pela história podem agora dialogar e entrar em conflito na ordem política globalizada de hoje. Isso implica uma ruptura com um 'império da uniformidade' (INAYATULLAH e BLANEY, 2004, p. 187). Deste processo de abertura/fechamento de fronteiras e territórios resulta um espaço mundial contemporâneo não mais investido e ocupado exclusivamente por Estados-nação, mas reconfigurado em uma verdadeira "estrutura plurilateral". (Cerny, 1995, p. 595 apud MILANI e RIBEIRO, 2011, p. 33, tradução nossa).

#### 5.4.1 A Paradiplomacia no Brasil

No Brasil, os estados e municípios firmam parcerias e colaborações com entidades estrangeiras, do setor público ou privado, a fim de formar redes de vínculos formais e informais, permanentes ou *ad hoc*, que contribuam com os interesses locais de promover as dimensões sociais, econômicas, culturais e políticas do desenvolvimento (CORNAGO, 2010 apud MILANI e RIBEIRO, 2011; BUENO, 2010, apud MAIA e CINTRA, 2022). O fenômeno da paradiplomacia é resultado natural de uma sociedade globalizada caracterizada pela marcante interdependência entre países localizados em diferentes continentes. Nesse sentido Bueno (2010) esclarece que "a paradiplomacia é a arma empunhada por alguns desses

---

<sup>14</sup> Uma comunidade epistemológica é "uma rede de profissionais com reconhecida experiência e competência em um domínio particular [paradiplomacia neste caso] e uma reivindicação autoritária de conhecimento relevante dentro desse domínio ou questão" (HAAS, 1992, p. 2 apud ÁLVAREZ, 2020).

novos atores como forma de serem bem-sucedidos em um mundo no qual a autoridade política e a divisão internacional do trabalho são marcadamente difusas” (BUENO, 2010 apud MAIA e CINTRA, 2022, p. 50) e associa o fenômeno ao fato de que “O Estado perdeu a capacidade de responder isoladamente às demandas do Sistema Internacional e não consegue mais prover bens e serviços essenciais às populações em sua totalidade. Afirma Brian Hocking (2004, p. 79), o ‘estatocentrismo’ sofreu um revés e as relações internacionais passaram a ser um campo de atuação de ‘composição mista’ de atores” (MAIA & CINTRA, 2022, p. 45).

A despeito da iniciativa por parte dos entes subnacionais, a Constituição Federal Brasileira de 1988 atribui exclusivamente ao Presidente da República o papel de celebrar tratados, acordos, convenções ou mesmo qualquer ato internacional (Art. 84, inciso VIII, CF). Além do Presidente da República, fica reservada exceção ao ministro plenipotenciário<sup>15</sup> nomeado para missão diplomática (desde que receba a carta plenipotenciária, ou *carta de pleno poderes*, conferida pelo próprio chefe do Estado e remetida ao Ministério das Relações Exteriores) (ÁLVAREZ, 2020 apud MAIA e CINTRA, 2022). Todavia, considerando a possibilidade de limitações do governo central em prover políticas que extrapolam o seu orçamento, o estudo da paradiplomacia investiga a oportunidade dos entes subnacionais com vistas a firmar parcerias com sujeitos outros do sistema internacional, porém, sem os mesmos poderes conferidos ao ministro plenipotenciário:

Para Resek (2008, p. 18), atores ou partes, ‘em todo tratado, são necessariamente pessoas de Direito Internacional Público: tanto significa dizer os estados soberanos – aos quais se equipara [...] a Santa Sé – e as organizações internacionais’. Assim, os verdadeiros atores ou partes de um tratado são os Estados-soberano e/ou as organizações internacionais (...) Em regra, os plenipotenciários precisam, para comprovar sua posição e agir em nome do Estado-nação, possuir uma carta especial, denominada carta de plenos poderes. Essa carta é redigida, a pedido do presidente da República, pela Divisão de Atos Internacionais do Itamaraty, devendo ser assinada pelo chefe da Nação e referendada pelo ministro das Relações Exteriores. (...) Qualquer outra pessoa, ressalvado o ministro, que queira ser plenipotenciária, necessita da carta de plenos poderes, inclusive governadores e prefeitos, entre outros. (...) Nessa linha de pensamento, as partes, em todo tratado internacional, são, necessariamente, pessoas jurídicas de direito internacional público, a saber, os Estados- soberano (aos quais se equipara a Santa Sé) e as

---

<sup>15</sup> Binômio que resume o cargo de enviado extraordinário e ministro plenipotenciário, imediatamente inferior ao de embaixador e, à época da 2ª Guerra Mundial, normalmente atribuído a um diplomata designado para chefiar uma legação brasileira no exterior (LOPES, 2012).

organizações internacionais, conforme a doutrina tradicional. (RESEK, 2008, apud MAIA e CINTRA, 2022, p. 44-45).

Cabe ressaltar que no campo das relações internacionais, as teorias tradicionais, sobretudo as emanadas de *Hugo Grotius* (1625), mantiveram a matéria do direito internacional, e as relações diplomáticas de Estado para Estado como os eixos principais e irreparáveis objetos de análise (BULL, 2002). Na tentativa de justificar a sua centralidade na ordem internacional, Bull (2002) aponta que estes são os verdadeiros sujeitos de direito e deveres e que garantir a integridade da sociedade de estados é um objetivo primário da ordem, ainda que sejam frequentemente desafiados por atores de diferentes naturezas, conforme arrola o autor:

Outros desafios têm sido levantados por diferentes atores, que ameaçaram retirar dos estados a sua posição de principais participantes da política mundial, ou de principais sujeitos de direitos e deveres. Tais ameaças foram feitas por atores "supra-estatais" como o Papado e o Sacro Império Romano, nos séculos XVI e XV II, ou as Nações Unidas no século XX (pense-se, por exemplo, no papel exercido pela ONU como um ator violento na crise do Congo de 1961). Outros desafios ao papel internacional privilegiado do estado, ou o seu direito de exercê-lo, podem ser levantados por atores "sub-estatais", que participam da política mundial de dentro de um estado determinado, ou ainda de atores "trans-estatais" que ultrapassam as fronteiras dos estados. (BULL, 2002, p. 23).

Em face disso, sob a ótica da paradiplomacia, a prática da atividade internacional por iniciativa dos entes subnacionais, reconhecida e normalizada, não deve ser vista como um deslocamento do Estado, mas como seu complemento (CORNAGO, 2010; WOLFF, 2007 apud ÁLVAREZ, 2020). Entretanto, conforme celebrado pela Convenção de Viena de 1969, da qual o Brasil é signatário, para que um ato internacional possua título de validade exige-se:

a) que as partes contratantes (estados ou organizações internacionais) tenham (1) capacidade para tal; b) que os seus agentes signatários estejam (2) legalmente habilitados (por meio de carta de plenos poderes, assinada pelo chefe do Executivo e referendada pelo ministro das Relações exteriores); c) que haja (3) mútuo consentimento (que se revela no livre e inequívoco direito

de opção do estado, manifestado em documentação expressa); d) que seu objeto seja (4) lícito e materialmente possível. (MAZZUOLI, 2007 apud MAIA e CINTRA, 2022, p. 44).

Nestes moldes, conforme especificado pelo item b supracitado, a atribuição legal de firmar atos internacionais fica teoricamente limitada aos poderes estabelecidos e aos agentes signatários nomeados pelo chefe do Executivo e referendado pelo o Ministério das Relações Exteriores. Por conseguinte, fica implícito que o agente nomeado ao receber a carta dos plenos poderes comportar-se-á de acordo com as normas e diretrizes gerais da política externa definida pelo Estado. Com vistas à possíveis desavenças que possam ocorrer entre os entes subnacionais e o poder central, em consequência das aventuras internacionais daqueles, Lecours (2002) salienta que:

A crescente atividade de governos não-centrais implica em dois grandes desafios. O primeiro é a articulação da atividade de paradiplomacia com a Política Externa. As ações exteriores dos estados ou províncias é uma questão muito sensível para os governos centrais, seja porque têm a paradiplomacia como uma afronta à sua soberania ao passo que há uma multiplicidade de atores intra-Estatais contracenando no palco internacional, minando a capacidade do poder central de controlar a sua agenda de política externa. (Lecours, 2002 apud ÁLVAREZ, 2020, p.2, tradução nossa).

Apesar do revés essencialmente formalista, de acordo com a perspectiva sociológica, inexistente o que é denominado nas relações internacionais de sujeitos de direito, visto que estes são efetivamente as forças sociais realmente influentes e atuantes no cenário internacional em dado momento (MAIA e CINTRA, 2022). Portanto, a noção de sujeito de direito internacional apresenta uma dimensão histórica e sociológica (MELO, 2004 apud MAIA e CINTRA, 2022). Por efeito da globalização, o Estado perdeu a capacidade de atender isoladamente às demandas do Sistema Internacional como fazia tradicionalmente nos modelos da teoria realista (MAIA e CINTRA, 2022). Conforme explorado no Capítulo 2, a globalização e a interdependência complexa são responsáveis pela superação das fronteiras estatais e, aqui, da consequente descentralização diplomática (DUCHACEK, 1990, apud FROIO e MEDEIROS, 2020; MELLO, 2004 e HOCKING, 2004, p.79 apud MAIA e CINTRA, 2022, p 45-46). De forma mais extrema, Hocking (2004), sugere que o

“estatocentrismo” foi derrotado e que as relações internacionais passaram então a ser um campo de atuação de “composição mista” de atores (HOCKING, 2004 p. 79 apud MILANI e RIBEIRO, 2011).

Partindo da premissa que os governos centrais dos Estados não possuem mais a exclusividade da qual gozavam, sobretudo pela ótica da teoria realista, os pesquisadores Carlos Milani e Maria Clotilde Meirelles Ribeiro (2011) investigaram a presença histórica da paradiplomacia no Brasil, a realidade empírica das cidades brasileiras e sugeriram as questões críticas para analisar as redes internacionais formadas pelos atores paradiplomáticos na arena internacional.

O ambiente internacional interligado, combinado com fatores internos, como ineficiência dos governos centrais em representar os interesses das subunidades na política externa nacional, favorece e intensifica a necessidade e a frequência dos contatos entre governos não-centrais e intervenientes estrangeiros. As sub-unidades então encontram-se em condições de manter contatos internacionais diretos informais e/ou formais com governos estrangeiros e atores não-governamentais (DUCHACEK, 1990; DUCHACEK, LATOUCHE e STEVENSON, 1988 e SOLDATOS, 1990 apud FROIO e MEDEIROS, 2020). Milani e Ribeiro (2011) concluíram que as mudanças ocorridas no Brasil entre 1980 e 1990 são explicativas ao crescimento do fenômeno quantitativa e qualitativamente. Atribui-se que são variáveis explicativas de tal causalidade as transformações políticas e econômicas internas ocorridas no país no período, como a redemocratização da sociedade política e civil brasileira, formalizadas com a promulgação da Constituição de 1988, que chancela a arquitetura descentralizada do sistema federativo brasileiro (MILANI, RIBEIRO, 2011), . Alegadamente, os entes subnacionais tiveram suas atividades de paradiplomacia iniciadas e facilitadas em similaridade a como ocorre em outros sistemas federativos, tais quais os de EUA, Alemanha, Bélgica, Argentina e México (MILANI, RIBEIRO, 2011). A abertura das oportunidades políticas no sistema internacional aos governos locais levou estas a tomar providências institucionais objetivando a criação do que Milani e Ribeiro (2011) definem como a *gestão internacional local* (do inglês, *local international management*), que é uma série de estruturas organizacionais e procedimentos de gestão que garantem uma capacidade crescente para as cidades criarem, participarem e promoverem redes ou fluxos econômicos, culturais, sociais e de informação regionais e globais (RIBEIRO, 2008 apud MILANI e RIBEIRO, 2011).

No caso específico do sistema constitucional brasileiro, não há menção legal sobre a legitimidade das ações internacionais empreendidas especificamente pelos entes subnacionais (RODRIGUES, 2004). O artigo 21 diz que cabe à União (ou seja, ao poder central) manter relações com outros Estados e participar de organizações internacionais, *verbis*, “Art. 21. Compete à União: I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais” (CF, 1988). Houve, no entanto, a tentativa de inclusão ao artigo da permissão aos estados, Distrito Federal e municípios através da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 475/2005<sup>16</sup>, a PEC da Paradiplomacia. No entanto, a PEC foi arquivada por terem sido julgadas insuficientes as motivações da proposta e carente de especificações sobre a) que atos internacionais os Estados, Distrito Federal e Municípios poderiam celebrar; b) com quem poderiam celebrar tais atos; e c) sob quais as condições formais. Porém isso não impediu que os entes perseguissem parcerias no exterior:

Independentemente da lacuna constitucional, muitos estados federados e municípios têm sido extremamente ativos internacionalmente. Mesmo algumas associações nacionais, como a Confederação Nacional de Municípios (CNM) e a Frente Nacional de Prefeitos, reconhecem e orientam a ação internacional das cidades brasileiras; Eles organizam seminários, cursos de treinamento e publicam guias para o desenvolvimento de projetos internacionais (...) e Fórum Brasileiro de Secretários Municipais de Relações Internacionais, lançado em 2005. (MILANI e RIBEIRO, 2011, p. 24, tradução nossa).

Em nova tentativa de estreitar o *gap institucional*, o *Itamaraty*<sup>17</sup>, instituiu em 1997 um serviço administrativo especial para o atendimento aos municípios e estados federados: a Assessoria de Relações Federativas - ARF. Diretamente sob a autoridade do Ministro das Relações Exteriores, esse serviço foi então agrupado ao Conselho de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), em junho de 2003 (MILANI, RIBEIRO, 2011). Por último, destaca-se a presença da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), envolvida diretamente nas

---

<sup>16</sup><<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=305376>>  
acessado em Setembro de 2024

<sup>17</sup> *Itamaraty* é como se chama o palácio onde por muitos anos ficaram instalados a Presidência da República e outros poucos ministérios, como o Ministério das Relações Exteriores. O prédio recebeu o apelido pois pertencia ao Barão do Itamaraty. A palavra na sua tradução da língua *tupi-guarani* significa pedra-rosa. O edifício pode ser localizado na região sul da cidade do Rio de Janeiro. Com a transferência do governo central para o Distrito Federal, o atual prédio onde se localiza o MRE herdou o título de Palácio do Itamaraty (LOPES, 2012).

cooperações que envolvem unidades subnacionais e atores estrangeiros (MIKLOS, 2011; MILANI e RIBEIRO, 2011).

#### 5.4.2 A Globalização e a Diplomacia das Cidades

O estudo da paradiplomacia no Brasil surge neste contexto, em que as províncias, estados e municípios cada vez mais se beneficiam do avanço da globalização e da interdependência complexa e passam então a ocupar espaços no cenário internacional. Como o uso do termo *diplomacia* é exclusivo da série de ações internacionais dos governos dos Estados, a paradiplomacia tem sido utilizada na literatura recente das Relações Internacionais brasileiras para expressar o conjunto de ações internacionais de atores que não o poder central, como a paradiplomacia federativa e municipal (Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais - ABONG, 2007; TROYJO, 2005; VIGEVANI, 2006 apud MILANI e RIBEIRO, 2011). O fenômeno é facilitado pela abordagem *soft-border*, usualmente associada aos órgãos de *gestão internacional local* nos seus empreendimentos transnacionais. A estratégia, que vem conquistando território desde os anos 1990, é vista como uma solução inovadora com o intuito de satisfazer as carências institucionais existentes. Nesse sentido, Milani e Ribeiro (2011) justificam o afrouxamento das fronteiras para os novos atores:

“Os municípios expressam uma forma de agência política que revela uma vontade política de maior reconhecimento no cenário internacional, mas também alguma autonomia institucional em um contexto global mais complexo e pluralista. O papel (visão, compreensão, experiência) do prefeito também é um fator institucional chave para explicar por que a paradiplomacia municipal emerge e/ou desenvolve-se de forma mais significativa, uma vez que é autônomo na tomada de decisão para a apresentação (ou não) a criação de estruturas de governança inovadoras projetadas para esse fim para a assembleia local. Além disso, esta pesquisa ilustra que as cidades estão desempenhando papéis fundamentais no fornecimento de alguns pontos de ligação (econômicos, tecnológicos, de informação) aos seus cidadãos, operadores econômicos e organizações locais. Redes regionais e globais de cidades oferecem aos entes subnacionais maior oportunidades para o desenvolvimento de novos quadros institucionais e parcerias relativas a benefícios a prazo em termos de desenvolvimento local, particularmente através de programas de infraestrutura (água obras, gestão de resíduos, planejamento urbano, orçamento participativo e zoneamento ambiental) e atividades econômicas ou culturais (turismo, cooperação técnica, programas de intercâmbio)” (MILANI, RIBEIRO, 2011, p. 31, tradução nossa).

Em relação à gestão internacional local, ficou evidenciado por Milani e Ribeiro (2011) que através de uma associação particular e estratégica, a abordagem *soft-border* oferece maiores oportunidades para as organizações locais abrangerem transnacionalmente, nem sempre e necessariamente com o apoio e controle direto do Estado-nação. A gestão internacional local implica o desenvolvimento de novas estratégias organizacionais municipais e parcerias de governança “local-global”, particularmente em termos de programas de infraestrutura, assistência e cooperação para o desenvolvimento (MILANI, RIBEIRO, 2011 p.34).

### **5.5.3 Análise Empírica da Paradiplomacia no Brasil**

Na sua pesquisa, Milani e Ribeiro (2011) utilizaram amostra composta por 72 cidades brasileiras, obedecendo um conjunto de critérios (Quadro 1), das quais 45% eram capitais e 28% cidades com mais de 500 mil habitantes. Do total, 51 cidades (70,8%) exerciam alguma forma de atividade paradiplomática; apenas 29 destas (40,2 %) possuíam estrutura organizacional local responsável pela gestão das relações internacionais (a maioria criada entre 2004 e 2007), as 21 cidades restantes não possuíam estrutura local de relações internacionais (MILANI, RIBEIRO, 2011). O estudo confirma por conseguinte a proposição de Rodrigues (2004), Nunes (2005) e Salomón (2007) de que São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre são exemplos emblemáticos da paradiplomacia municipal no Brasil até o período (MILANI e RIBEIRO, 2011, p. 26). Entre as principais atividades engajadas por estas cidades estão: as missões internacionais, participação em feiras e eventos internacionais, esquemas de cooperação técnica, intercâmbio de melhores práticas e acordos de criação de cidades gêmeas (SOLDATO, 1990, DUCHACEK, 1990, PAQUIN, 2004 apud MILANI e RIBEIRO, 2011). Por outro lado, os principais países a estabelecerem parcerias com estas são a França, Espanha, Portugal e Itália. Além destes, podem ser citados também a China, México, África do Sul e o Japão (Quadro 2).

Em observância à investida pleiteada com a PEC da Paradiplomacia, percebe-se que

houveram movimentos do poder central no sentido de diminuir os gaps institucionais. Além da medida mencionada, é digno citar que no início dos anos 2000 criou-se uma série de serviços no Itamaraty e na Secretaria da Presidência da República, especialmente para auxiliar na articulação envolvendo as municipalidades e o Mercosul (MILANI e RIBEIRO, 2011). O apoio dá visibilidade às cidades em nível nacional e internacional. Um fator importante para atrair assistência técnica, investimentos e comércio. Todavia, a despeito dos esforços citados, denota-se a frágil articulação política entre o governo federal e o governo local, o que parece representar um problema. Ficou constatado que quase 66% dos municípios pesquisados afirmam que há poucas oportunidades para diálogo institucional e construção de coerência (MILANI, RIBEIRO, 2011).

#### Quadro 1 - Critérios de Seleção das Cidades Brasileiras com Atuação Internacional

- 
1. Capital de um estado-federado;
  2. População igual ou superior a 500 mil habitantes;
  3. Relevância política, econômica e/ou cultural em uma região metropolitana;
  4. Sede de um centro de pesquisa ou universidade de renome nacional;
  5. Patrimônio histórico e/ou com vocação para o desenvolvimento turístico;
  6. Municípios estratégicos que fazem fronteira com outros países;
  7. Participação em seminários e oficinas dedicadas às ações municipais de RI.
- 

Fonte: International Relations and the Paradiplomacy of Brazilian Cities: Crafting the Concept of Local International Management (MILANI, RIBEIRO, 2011, p. 25).

Quadro 2 - Países com os quais os 29 municípios com estrutura formal de RI assinaram convênios de cidade-gêmea

---

<b>EUROPA</b>				
•Itália, Portugal, França, Espanha, Alemanha				<b>ÁFRICA</b>
				•África do Sul e Mali
<b>AMÉRICA LATINA</b>				
•Argentina, Chile, Uruguai, Paraguai e Bolívia				
		<b>AMÉRICA DO NORTE</b>		<b>FRANÇA NO CARIBE</b>
		•EUA, Canadá e México		•Guadalupe
<b>ÁSIA</b>				
•China e Japão				

---

Fonte: International Relations and the Paradiplomacy of Brazilian Cities: Crafting the Concept of Local International Management (MILANI, RIBEIRO, 2011, p. 31).

Em observância à investida pleiteada com a PEC da Paradiplomacia, percebe-se que houveram movimentos do poder central no sentido de diminuir os gaps institucionais. Além da medida mencionada, é digno citar que no início dos anos 2000 criou-se uma série de serviços no Itamaraty e na Secretaria da Presidência da República, especialmente para auxiliar na articulação envolvendo as municipalidades e o Mercosul (MILANI e RIBEIRO, 2011). O apoio dá visibilidade às cidades em nível nacional e internacional. Um fator importante para atrair assistência técnica, investimentos e comércio. Todavia, a despeito dos esforços citados, denota-se a frágil articulação política entre o governo federal e o governo local, o que parece representar um problema. Ficou constatado que quase 66% dos municípios pesquisados afirmam que há poucas oportunidades para diálogo institucional e construção de coerência (MILANI, RIBEIRO, 2011).

Em contrapartida, a existência de estruturas formais nas cidades brasileiras provou-se um investimento frutífero. A partir de Milani e Ribeiro (2011), verifica-se que entre as cidades que possuem estruturas formais instituídas há especialmente três tipos de ações

paradiplomáticas comuns: 1) a participação em redes transnacionais (como a *Mercociudades*<sup>18</sup>), 2) a participação em conferências e eventos internacionais (feiras de cidades, por exemplo), e 3) acordos de cidades gêmeas, marketing da cidade, participação em associações internacionais e networking regional e global. Além disso, destaca-se o papel (visão, compreensão, experiência) do governante, que é também um fator institucional fundamental na definição da sua agenda de governo, pois a ele se atribui o encargo de submeter à câmara de vereadores a criação de estruturas de governança inovadoras (MILANI, RIBEIRO, 2011).

Podemos concluir a partir da análise que a atividade da paradiplomacia no Brasil não coloca em risco ou interfere a agenda política doméstica ou externa do Estado-nação. Neste termos, a literatura aponta para a sugestão de que ela deve ser abraçada como um instrumento no processo de gestão e tentativa de encontrar soluções para situações que, de outra forma, poderiam não ser resolvidas pelo governo central. De acordo com Milani e Ribeiro (2011) a diversificação das atividades paradiplomáticas nas cidades brasileiras levanta críticas principalmente no que diz respeito à gestão organizacional e aos procedimentos de tomada de decisão dentro da estrutura federalista. Em contrapartida, do ponto de vista analítico, se comprova que a abordagem *soft-border* das cidades é utilizada em associação com uma estratégia particular e pragmática de gestão internacional local, que oferece melhores oportunidades para os governos locais se estenderem transnacionalmente, exógeno à supervisão do poder central. Os resultados indicam que as cidades brasileiras, por meio de suas diversificadas atividades paradiplomáticas, não ameaçam as estruturas de política externa ou a identidade política do Estado-nação. A gestão internacional local implica o desenvolvimento de novas estratégias municipais e parcerias de governança local-global, particularmente em termos de programas de infraestruturas, assistência técnica e cooperação para o desenvolvimento (MILANI, RIBEIRO, 2011).

---

18 Mercociudades (or Mercocities) is a cooperation network composed of 181 cities from the member-states of Mercosur (Common Market of the South), the main objective of which is to increase the participation of cities in the regional integration process through the development and exchange of best practices in urban planning and social policies. Year 1995. (for further details, see: <http://www.mercociudades.org>) (apud MILANI e RIBEIRO, 2011)

## **6 O ESTUDO DE CASO: A AGENDA TERESINA 2030 E A IMPLEMENTAÇÃO LOCAL DA AGENDA AMBIENTAL GLOBAL**

Neste capítulo é investigado empiricamente o caso de Teresina no processo de implementação local das agendas de meio ambiente globais, além das suas principais capacidades e desafios no enfrentamento das mudanças climáticas. Serão levadas em consideração as colaborações realizadas junto a parceiros estrangeiros (Organizações Internacionais, Estados, Embaixadas e outros), firmadas graças a um arranjo institucional local. Explicaremos o tipo de caso escolhido para a análise, classificaremos a amostra e em seguida detalharemos as suas características. Será considerado como ator central a Coordenação da Agenda 2030, vinculada à Secretaria de Planejamento do Município de Teresina, e investigadas as amostras de dados qualitativos primários, como entrevista em profundidade e análise documental a fim de responder à pergunta de pesquisa “Quais são os potenciais e desafios de Teresina no enfrentamento das mudanças climáticas?”. Serão consideradas as estratégias definidas pelo Plano de Ação Climática de Teresina feitas a partir das suas previsões para os próximos 50 anos. Para auxiliar a nossa análise, foi escolhida a técnica SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats* ou Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças) para identificar as forças e fraquezas da implementação da agenda ambiental localmente.

### **6.1 O Caso de Teresina e a Coordenação da Agenda 2030-SEMPPLAN**

De acordo com Flávio Rezende (2011), os estudos de caso são compreendidos como espécies de metodologias que produzem explicações causais e interpretações densas em Ciência Política e não apenas observações singulares sem conexões com teorias ou métodos previamente estabelecidos (REZENDE, 2011). Classificamos a cidade de Teresina como um *caso típico representativo*, de caso confirmatório, nos termos de Hebling (2014). Além disso, é categorizada como uma amostragem por caso único, segundo Álvaro P. Pires (2008), que possui obrigatoriamente: amostra de ator; amostra de meio, institucional ou geográfico; e amostra de acontecimento. No nosso caso, está bem definido nosso ator, o meio institucional e a amostra de acontecimentos, podendo ser considerados como bases primárias de dados.

Nosso ator é a Coordenação da Agenda 2030, órgão vinculado à prefeitura municipal. O meio institucional é o setor público com abertura para atores não-estatais e estrangeiros. Por último, a amostragem de acontecimentos são as políticas feitas pelo ator, inserido no meio institucional, no período entre a sua constituição (2014) e o ano de 2024. Foi realizada uma entrevista com o chefe do departamento para a identificação da presença ou ausência dos itens arrolados na tabela 3 e com o objetivo de buscar respostas para questões não respondidas em relação aos programas em andamento atualmente, haja visto que o material disponível pelo órgão desde 2018, ano de publicação do último relatório, se restringe apenas à seção de publicações de notícias no site oficial da prefeitura de Teresina, o que vai de encontro com o ODS 16, Paz, Justiça e Instituições Eficazes, que propõe entre outras sub-metas a inovação e a transparência no setor público. Ressalto que na data da entrevista apenas o chefe de coordenação e outra funcionária encontravam-se, sendo impraticável calcular o número exato de funcionários da repartição. O portal de transparência do município (<http://transparencia.teresina.pi.gov.br/servidores>) não permite na sua consulta a discriminação dos servidores lotados por setores, mas apenas a classificação por órgão, da administração direta e indireta.

Todavia, é necessário delinear as características relevantes à investigação do nosso caso. A cidade de Teresina encontra-se no nordeste brasileiro na região do semiárido, também classificado como clima tropical semiúmido, que caracteriza-se por elevadas temperaturas durante a maior parte do ano e longos períodos sem precipitações e que na classificação climática de *Koepen-Geiger* Teresina faz parte do Grupo Tropical com clima Savânico (PIAUI, 2023; UN HABITAT, 2021 apud CONSÓRCIO CODEX, I CARE, 2023). Segundo o Perfis de Cidades Nº 5, elaborado pela Universidade das Nações Unidas (UNU-EHS, 2023), Teresina poderá ser uma das cidades mais afetadas pelas mudanças climáticas no Brasil em um futuro próximo:

Teresina está localizada entre dois grandes rios (Poti e Parnaíba) e é cortada por muitos afluentes, o que torna uma parte considerável da cidade propensa a inundações e deslizamentos de terra. As inundações pluviais e fluviais muitas vezes causam transtornos à infraestrutura, principalmente no que diz respeito ao fornecimento de energia e à mobilidade. (...) De acordo com o Índice de Vulnerabilidade do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), Teresina apresenta um risco climático extremo e se encontra em posição mais vulnerável do que a média das capitais dos estados brasileiros (MAPLECROFT, 2014). (...) Teresina já é afetada pelo calor extremo, e os

modelos preveem um agravamento desse quadro nos próximos anos. Santos e Melo (2010) apontam que a cidade “apresentaria uma tendência de desconforto próximo ao insuportável no índice de conforto térmico. (PAINEL BRASILEIRO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS, 2016, p.53)” (TURMENA, MAIA, GUERRA, 2022, p. 6-7).

De acordo com o Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022) Teresina tem uma população de 866.300 habitantes, sendo a 16ª cidade mais populosa da região nordeste do Brasil (IBGE, 2022). Segundo os mesmos dados, apenas 37,28% da população encontra-se empregada. A respeito do uso do solo na capital do Piauí, tem-se que dentro do seu território de 1.391,29 km<sup>2</sup> a área equivalente a 172,26 km<sup>2</sup> é coberta por área urbanizada (IBGE, 2019). Entretanto, um dos principais desafios naturais causados pela sua localização é que em função da sua proximidade à Linha do Equador, a incidência de radiação solar é quase perpendicular sobre Teresina, o que intensifica a convecção difundindo o calor sobre toda a área urbana ao longo do ano (FEITOSA, 2014 apud CONSÓRCIO CODEX, I CARE, 2023).

Tendo em vista os dados apresentados, vale ressaltar que fatores geográficos ou naturais são tipos de ofensores cujos efeitos podem ser irreversíveis e que demandam ações no sentido de adaptar-se às vulnerabilidades. Por outro lado, existem questões de natureza social, que exigem ações no sentido de mitigação ou de combate às vulnerabilidades. Conforme é sugerido pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas das Nações Unidas (IPCC), o termo vulnerabilidade está diretamente associado às iniciativas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas e define que: *vulnerabilidade* significa “uma função de caráter, magnitude e taxa de variações climáticas para as quais estão expostos um sistema, a sua sensibilidade e sua capacidade adaptativa”; a *adaptação* são “ajustes nos sistemas naturais ou humanos em resposta a um *stimuli* climático concreto ou esperado ou os seus efeitos, os quais são responsáveis por equalizar as ameaças ou oportunidades”; e, em suma, a *mitigação* das mudanças climáticas é “uma intervenção antropogênica a fim de reduzir as fontes de emissão de gases de efeito estufa” (IPCC, 2001 apud LEMOS, AGRAWAL, 2006). Todavia, a terminologia se altera de acordo com o nível de atuação:

Em escalas mais baixas de governo, a mudança climática global se cruza criticamente com a descentralização não só na avaliação dos diferentes níveis

de vulnerabilidade dentro dos países, mas também na concepção de políticas feitas para aumentar a capacidade de adaptação. Por exemplo, no nível local, a avaliação da vulnerabilidade (por exemplo, mapeamento de funcionalidade) promete uma compreensão mais precisa do "caráter" da vulnerabilidade de sistemas sociais e humanos específicos (BROOKS, 2003). Em a nível global, a política de adaptação é influenciada pelo papel que instituições como como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima desempenha um papel de coordenação ação internacional, avançando justificativas para compensação e preparando para impactos futuros (ADGER, 2001; LIVERMAN, 2005). (LEMONS, AGRAWAL, 2006, p. 316-317, tradução nossa).

Em observância aos desafios naturais do nosso caso, parcerias que envolvem cooperação com *stakeholders* estrangeiros podem ser facilitadas, em face da sua situação de vulnerabilidade. De acordo com o Índice de Vulnerabilidade do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), Teresina apresenta risco climático considerado extremo, além disso se encontra em uma posição mais vulnerável do que a média das capitais dos estados brasileiros (MAPLECROFT, 2014 apud TURMENA, MAIA, GUERRA, 2022). Contudo, as ações de adaptação e mitigação na cidade são dependentes de recursos adicionais de origem da união ou de atores internacionais. Até 2022 Teresina encontrava-se com boa avaliação no índice de capacidade de pagamento do governo federal, o que facilitou o acesso a empréstimos com bancos brasileiros e sobretudo internacionais:

Desde 2017, mais orçamento tem sido destinado a projetos climáticos em Teresina. Parte considerável desse investimento vem de operações de crédito ou empréstimos de bancos e agências internacionais de desenvolvimento, como Banco Mundial (Programa Lagoas do Norte), CAF (Programa Teresina Sustentável) e AFD (Agenda Teresina 2030). Em menor escala, o financiamento climático também é composto por pequenas doações e cooperação técnica, como exemplificado pelo Observatório do Transporte de Teresina financiado pelo Programa Euroclima, pela assistência técnica prestada pelo ICLEI no projeto Mulheres pelo Clima e pelo Laboratório Urbano de Políticas Públicas Alimentares. O município também iniciou Parcerias Público-Privadas (PPPs), incluindo um acordo em 2020 para substituir a iluminação pública por alternativas mais eficientes em termos energéticos (TURMENA, MAIA, GUERRA, 2022, p. 11).

Como pode ser observado, diante da limitação de recursos a cidade busca soluções de enfrentamento às mudanças climáticas por meio de vinculação com atores exógenos ao

governo local, como organizações ambientais transnacionais, organismos multilaterais e iniciativas não-governamentais, o que representa conclusivamente um modelo de governança cross-scale. Como foi originalmente proposto por Maria Carmen Lemos e Arun Agrawal (2006), os mecanismos da governança *cross-scale* são sendo moldados por atores não estatais, incluindo ONGs, organizações ambientais transnacionais, organizações intergovernamentais e multilaterais, atores orientados para o mercado (por exemplo, empresas transnacionais e multinacionais) e comunidades epistêmicas. Esses novos atores introduzem ferramentas e mecanismos inovadores e moldam positivamente as relações de poder dentro da arena política, mesmo que seu potencial transformador seja contestado (LEMOS, AGRAWAL, 2006, p. 309). A empresa deste tipo de modelo permitiu ao município, por exemplo, a elaboração do Plano de Ação Climática de Teresina (CODEX, I CARE, 2023), que é uma ferramenta estratégica de alta aderência no enfrentamento às mudanças climáticas, notadamente implementado nos Estados Unidos entre os membros da rede de cidades *Cities for Climate Protection* (CCP), caracterizada por: desenvolver um inventário de emissões de GEE, adotar uma meta de redução de emissões e adotar um Plano de Ação Climática (KHALID, OKITASARI, 2023, p. 2).

## **6.2 O Plano de Ação Climática de Teresina**

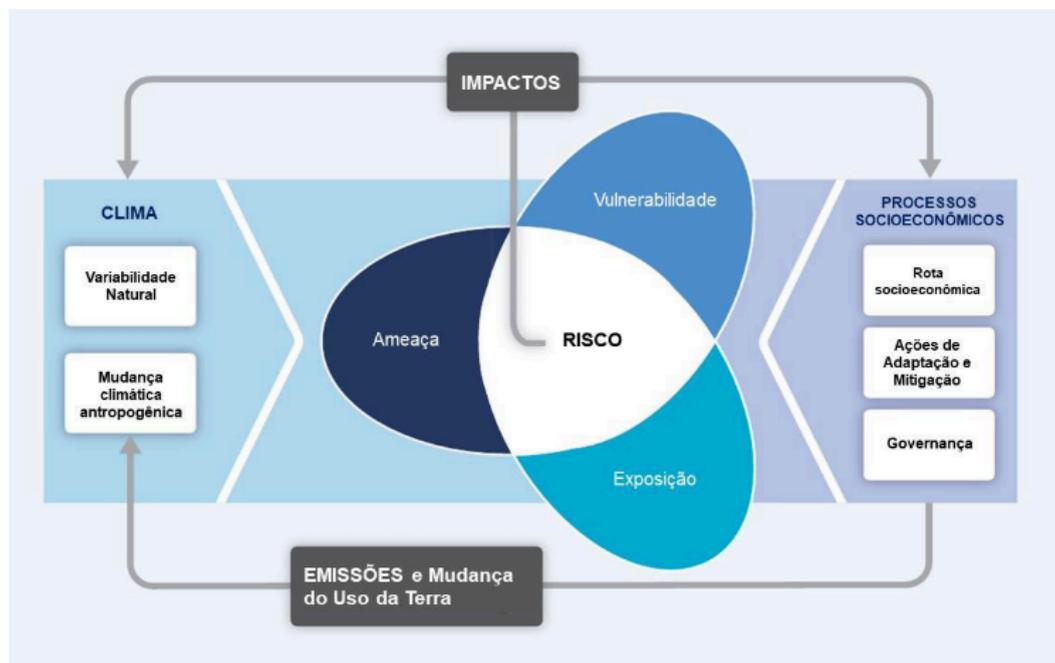
Os Planos de Ação Climática são uma solução aderida pelas cidades e discutida a nível global em redes como o C40 Cities, ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade e o Pacto Global de Autarcas para o Clima e a Energia (GCoM) (BOYD *et al.*, 2022; GRAFAKOS *et al.*, 2020; PAN *et al.*, 2019 apud KHALID, OKITASARI, 2023). Os Planos de Ação Climática (PAC) surgiram como instrumentos-chave para as cidades combaterem os efeitos das mudanças climáticas e buscarem um caminho resiliente ao clima localmente (KHALID, OKITASARI, 2023). Sobre os objetivos dos PAC, Tuts *et al.* (2015) alegam que estes "ajudam a reduzir as emissões de gases de efeito estufa e a adotar trajetórias de desenvolvimento de baixa emissão, bem como a se adaptar aos impactos das mudanças climáticas e construir resiliência climática local" (2015 p. XII apud KHALID, OKITASARI, 2023). Resumidamente, para considerar uma PAC abrangente requer-se um planejamento holístico sobre mitigação, adaptação e resiliência climática (KHALID, OKITASARI, 2023).

Embora, um cenário heterogêneo se reflète nas tendências existentes de planejamento de ação climática em todas as escalas (HALE *et al.*, 2021). Os planos de ação climáticas das cidades também servem a propósitos diferentes, com uma variedade de aspectos sendo medidos e referenciados (JOHNSON *et al.*, 2022). Algumas cidades podem usar PACs como documentos de planejamento detalhados (por exemplo, Vancouver), enquanto outras os usam como ferramentas de comunicação pública (por exemplo, Oslo) ou mostrando suas metas de redução de emissões (por exemplo, Copenhague e Nova York) com análise de co-benefícios para o meio ambiente local e a saúde da população (JOHNSON *et al.*, 2022).

Em muitos países, incluindo os EUA e a União Europeia, o planejamento da ação climática das cidades tem sido considerada uma tarefa voluntária, tendo em vista a ausência de regulação oficial pelos governos (HSU *et al.*, 2020; KERN, 2019; MILLARD-BALL, 2013; WHEELER, 2008 apud KHALID, OKITASARI, 2023). Sob a mesma condição o Plano de Ação Climática de Teresina foi elaborado. A implantação local do PAC se deu por iniciativa da Prefeitura Municipal de Teresina (CODEX, I CARE, 2023), ainda que a literatura indique que a implementação de PACs no nível da cidade seja substancialmente influenciada pelo processo de planejamento e governança em nível nacional, bem como as políticas de desenvolvimento, políticas de planejamento, políticas climáticas e governança e mandato e orientação (MILLARD-BALL, 2013, HEIDRICH *et al.*, 2016, RECKIEN *et al.*, 2018, apud KHALID, OKITASARI, 2023).

Em ordem de implementar a sua agenda climática, a municipalidade julgou ser necessário um esforço coordenado e integrado por uma rede de atores, incluindo órgãos internacionais, entes interestaduais, empresas e sociedade civil organizada (CODEX, I CARE, 2023). Nesse sentido, a Prefeitura de Teresina através do seu PAC identificou as próprias emissões de GEE (gases de efeito estufa), bem como as ameaças climáticas e os consequentes impactos na população e nas infraestruturas municipais. Conforme o IPCC (2014), para que os riscos da mudança climática sob centros urbanos possam ser precisamente mensurados é necessário realizar uma avaliação que leve em consideração as tendências climáticas futuras, os ativos e infraestruturas-chaves das cidades e aspectos ambientais, sociais e econômicos (CODEX, I CARE, 2023). Nestes termos, ainda segundo o painel, os riscos são definidos pela ocorrência de eventos ou tendências perigosas (ameaças) e a sua mensuração é o resultado do cruzamento entre as variáveis de vulnerabilidade, a exposição ou presença de ativos, e as ameaças climáticas (Figura 3) (IPCC, 2014 apud CODEX, I CARE, 2023).

Figura 3 - Interação de risco com os fatores de vulnerabilidade, exposição e ameaça



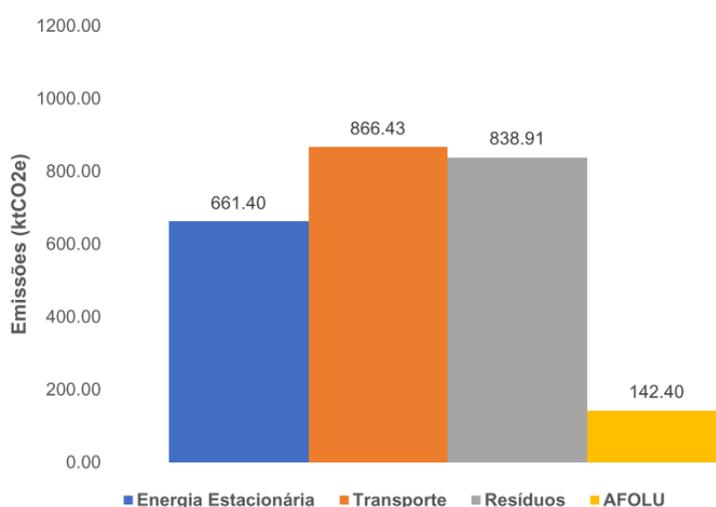
Fonte: IPCC, 2014 apud CODEX, I CARE, 2023.

Em face da escassez de recursos para a agenda climática, a Prefeitura de Teresina também vem explorando parcerias e cooperações com organizações internacionais como a CAF (Corporação Andina de Fomento, ou Banco de Desenvolvimento da América Latina), a AFD (Agência Francesa de Financiamento), a ONU HABITAT, dentre outros atores (TURMENA e MAIA, 2022 apud CODEX, I CARE, 2023). Tais recursos, de ordem financeira e técnica, foram destinados à promoção de projetos envolvendo a mobilidade urbana sustentável, através do incentivo ao deslocamento individual por meios de transporte sustentáveis, como bicicletas e meios compartilhados, como descrito no Plano Diretor de Mobilidade Urbana Sustentável (2021) além de outros projetos socio-ambientais de forma colaborativa (CODEX, I CARE, 2023). Um dos projetos é o Laboratório Urbano implementado no Residencial Edgar Gayoso, financiado pelo governo, que através de chamamento público selecionou 5 bairros em três países (Argentina, Brasil e México) para serem os pontos focais do projeto Aliança para Transformações Urbanas (TUC) (WRI BRASIL, 2022)<sup>19</sup>. Como produto do Plano de Ação Climática de Teresina, foram produzidos

<sup>19</sup> WRI Brasil, Universidade das Nações Unidas (UNU-EHS), Instituto Alemão de Desenvolvimento e sustentabilidade (IDOS) e Instituto Internacional para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (IIED) são parceiros na implementação do projeto, financiado pelo Ministério do Meio Ambiente, Conservação da Natureza e Segurança Nuclear da Alemanha, sob a Iniciativa Climática Internacional (IKI,

um inventário das emissões de gases de efeito estufa e uma análise de vulnerabilidade à mudança do clima. As emissões das atividades da cidade foram classificadas entre seis setores: (i) Energia Estacionária; (ii) Transporte; (iii) Resíduos; (iv) Processos Industriais e Uso de Produtos (IPPU); (v) Agricultura, Floresta e Outros Usos da Terra (AFOLU); e (vi) quaisquer outras emissões que ocorram fora dos limites geográficos (Figura )(CODEX, I CARE, 2023). A Análise de Vulnerabilidades à Mudança, por sua vez, propõe avaliar a exposição, as ameaças climáticas e as vulnerabilidades da cidade no período em que foi elaborada, assim como realizar projeções para períodos futuros, rotulados como próximo (2030), intermediário (2050) e distante (2070) (Figura 5) (CODEX, I CARE, 2022).

Figura 4 - Emissões de gases de efeito estufa por setor (2020)

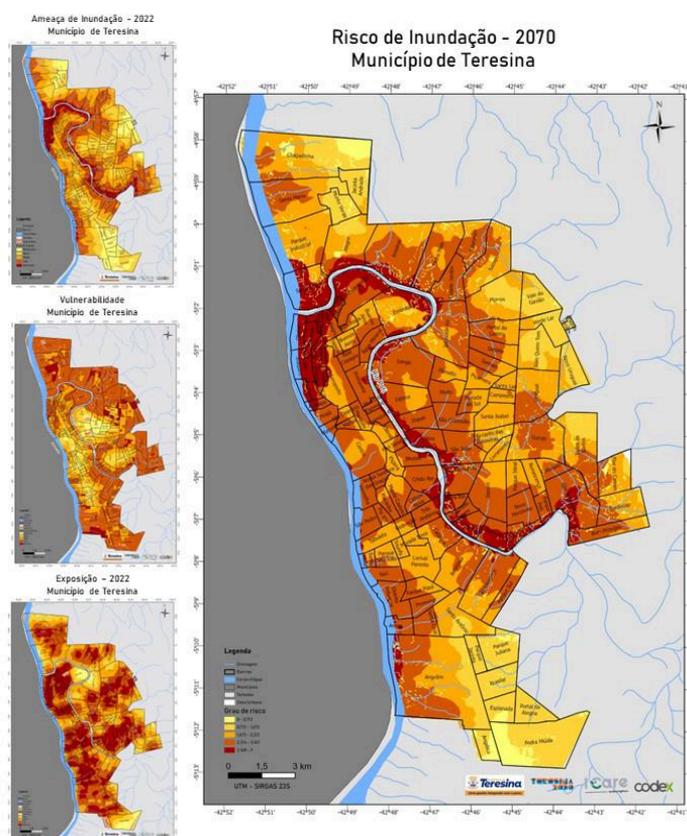


Fonte: Consórcio CODEX/I CARE, 2023.

---

na sigla em alemão). A iniciativa promove uma aliança entre diversos setores da sociedade, como universidades, poder público, organizações sociais e empresas privadas, com o objetivo de criar soluções inovadoras e sustentáveis de forma participativa e inclusiva (WRI BRASIL, 2024).

Figura 5 - Risco de inundação em Teresina no ano de 2070



Fonte: Consórcio Codex / I Care, 2023

Os principais riscos identificados pelo Plano Climático de Teresina foram de forma geral o aumento das ondas de calor, incidência de arboviroses, alagamentos ou inundações, deslizamentos de terra e períodos de seca prolongadas. Os grupos mais vulneráveis a estes riscos são as pessoas mais pobres, que vivem nas áreas urbanas, ribeirinhas de risco, como encostas e taludes ou áreas costeiras (CODEX, I CARE, 2023). Tais resultados servem de elementos orientadores ao governo local na implementação da sua agenda climática, uma vez identificados os alvos mais vulneráveis, se faz então a projeção dos possíveis indicadores mais ofensores à saúde e ao bem-estar público. Neste sentido, o PAC de Teresina elencou um rol de 21 ações com metas planejadas até 2050 (CODEX, I CARE, 2023). As ações tomam em consideração uma análise de equidade, os riscos climáticos, setores de mitigação e as suas relações com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Atentos para o componente de governança da agenda climática, os elaboradores do Plano de Ação Climáticas de Teresina estressam a necessidade de transversalidade para a mitigação e adaptação, assim como de um arcabouço normativo sobre o tema:

O enfrentamento à mudança do clima é transversal aos diversos setores da cidade, envolvendo aspectos relacionados à energia, resíduos, recursos hídricos, biodiversidade, agricultura, dentre outros. A transversalidade do enfrentamento à mudança do clima é fundamental para garantir que todas as políticas e ações governamentais estejam alinhadas com os objetivos de mitigação e adaptação. Dessa forma, a partir de suas características, a cidade de Teresina, apesar de ter uma série de ações e projetos voltados ao enfrentamento à mudança do clima, ainda precisa elaborar um arcabouço legal e normativo para dar segurança às ações do Plano de Ação Climático. Nesse sentido, destacam-se a necessidade de integração do componente “clima” nas políticas e planos já desenvolvidos pela cidade, como o Plano Diretor de Ordenamento Territorial, Plano Diretor de Mobilidade Urbana e Sustentável, Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, Plano Municipal de Saneamento Básico, Plano Diretor Cicloviário, Plano Diretor de Drenagem Urbana, Plano de Educação Ambiental, Plano Diretor de Iluminação Urbana, dentre outros. Adicionalmente, este mesmo componente deve ser incorporado às legislações aplicáveis como o zoneamento do uso do solo (Lei 3.560/2006), as normas de acessibilidade (Lei nº 5.467/2019), lei de calçadas (Lei 4.522/2014), lei orgânica (Lei 2.508/2019), lei de parcelamento do solo urbano (Lei 4.851/2016), entre outras. (CODEX, I CARE, 2023, p. 155).

Ainda que o PAC tenha sido confeccionado por autonomia da municipalidade de Teresina, o plano reconhece que as ações e políticas climáticas na cidade devem seguir as normativas federativas já existentes que tratam da mitigação, adaptação e diminuição da emissão dos GEE. Sugere-se atender as metas definidas pela Contribuição Nacionalmente Determinada ou NDC<sup>20</sup> brasileira e às políticas climáticas, como a Lei Estadual nº 6.140 de 2011, que instituiu a Política Estadual sobre Mudança do Clima e Combate à Pobreza e a Lei Federal nº 12.187 de 2009 que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima (CODEX, I CARE, 2023). Além disso, ressalta a importância da participação de atores não governamentais e da sociedade civil no processo decisório da agenda climática:

---

<sup>20</sup> A Contribuição Nacionalmente Determinada brasileira de 2015 estabelece que o Brasil deve reduzir as suas emissões em 37% até 2025 e 43% até 2030, em relação às emissões de 2005. Em 2021, o Brasil se comprometeu a ampliar sua ambição para 50% de redução até 2030 e alcançar emissões líquidas neutras até 2050” (CODEX, I CARE, 2023).

Em conclusão, ao assumir a responsabilidade de enfrentar as mudanças climáticas em nível local, a cidade de Teresina deve, não somente implementar políticas, programas e projetos eficazes que promovam a mitigação e adaptação aos efeitos do aquecimento global, mas também fomentar a participação ativa de diferentes atores, envolvendo-os nas decisões e ações relacionadas ao clima, e monitorar os resultados efetivos das ações, de forma que seja possível definir se o caminho de descarbonização traçado está alinhado com os objetivos e eixos estratégicos do PAC. Tudo isso só é possível através da criação de um robusto sistema de governança, que envolva as mais diferentes secretarias, em especial as que tem relação com as ações do Plano, e atores dos diferentes setores emissores e atores da sociedade civil. (CODEX, I CARE, 2023, p. 157).

O Plano de Ação Climática, por fim, sugere a implantação de monitoramento dos impactos climáticos em paralelo com as ações definidas e a disponibilização dos dados em formato aberto. Estressa ainda a necessidade de integração entre as diferentes secretarias do governo local de forma a facilitar o levantamento dos dados geridos por cada órgão para a atualização dos inventários de emissões de GEE e dessa forma combater a manutenção de bases de dados descentralizadas (CODEX, I CARE, 2023).

### **6.3 A Técnica SWOT (Strength, Weakness, Opportunities and Threads)**

Uma vez apresentado o nosso caso e as diretrizes orientadoras do seu plano de ação climática, torna-se oportuno a introdução da técnica utilizada para a avaliação do ator municipal na implementação da agenda climática localmente. A técnica é denominada na forma do acrônimo SWOT, o qual representa as palavras *strengths*, *weaknesses*, *opportunities* e *threats* (SARKAR, OKITASARI, AHSAN & AL-AMIN, 2022). Os nossos dados primários foram coletados a partir de entrevista em profundidade feita com o coordenador do meio institucional local, a Coordenação da Agenda 2030, o Sr. Leonardo Madeira Martins. Segundo Robert K. Yin (2001), os estudos de caso empíricos precisam obrigatoriamente se preocupar com a apresentação rigorosa e justa dos dados empíricos, assim como a dedicação aos procedimentos formais e explícitos ao realizar a pesquisa. Nesse sentido serão preservadas criteriosamente as informações coletadas através da entrevista realizada com vistas à técnica SWOT. O *output* da entrevista viabiliza inferir as capacidades e deficiências do município na

implementação da sua agenda climática local.

Tabela 3 - SWOT para a organização do governo local (Union Parisod)

Dimensão da SWOT	Atributos do governo local	Sim	Não
Pontos fortes	Trabalhar a nível local	10	0
	Conhecer os problemas	10	0
	Familiarizado com as pessoas e o ambiente	10	0
Oportunidades	População local envolvida	10	0
	Recursos comunitários	9	1
	Existência de intervenientes locais (organização/instituição local/ONG/OCB)	10	0
Fraquezas	Falta de capacidade local	10	0
	Falta de recursos	10	0
	Falta de estatísticas focadas no problema	5	5
	Falta de apoio suficiente do governo nacional	6	4
	Falta de descentralização e empoderamento	10	0
Ameaças	Catástrofe natural	8	2
	Utilização indevida de fundos	2	8
	Ineficiência	6	4
	Interferência política	6	4
	Interferência na administração pública	8	2

Fonte: Localisation of Sustainable Development Goals (SDGs) in Bangladesh: An Inclusive Framework (SARKAR, OKITASARI *et al.*, 2022, p.14).

#### 6.4 A Coordenação da Agenda 2030 da Secretaria de Planejamento de Teresina

Segundo o relatório denominado Relatório Agenda Teresina 2030 (2018), Estratégia de Governo Aberto para Construção de uma Teresina Inteligente, Resiliente e Sustentável, a Prefeitura de Teresina instituiu o que considera ser um *think tank* que desenvolve pesquisas, protótipos e metodologias. A Agenda Teresina 2030 foi criada com o objetivo de dar suporte ao setor público para alcançar a Agenda 2030 Global, através de soluções de planejamento, projetos e políticas públicas e fundamenta as tomadas de decisão do governo local, em parceria com a iniciativa privada e a sociedade civil, assim como propõe estratégias de governo aberto e cidade inteligente que seja centrado nas pessoas em um cenário de escassos recursos educacionais, técnicos e financeiros (CARDOSO, MAIA, UCHOA, BONFIM, FREITAS & FIUZA. 2018).

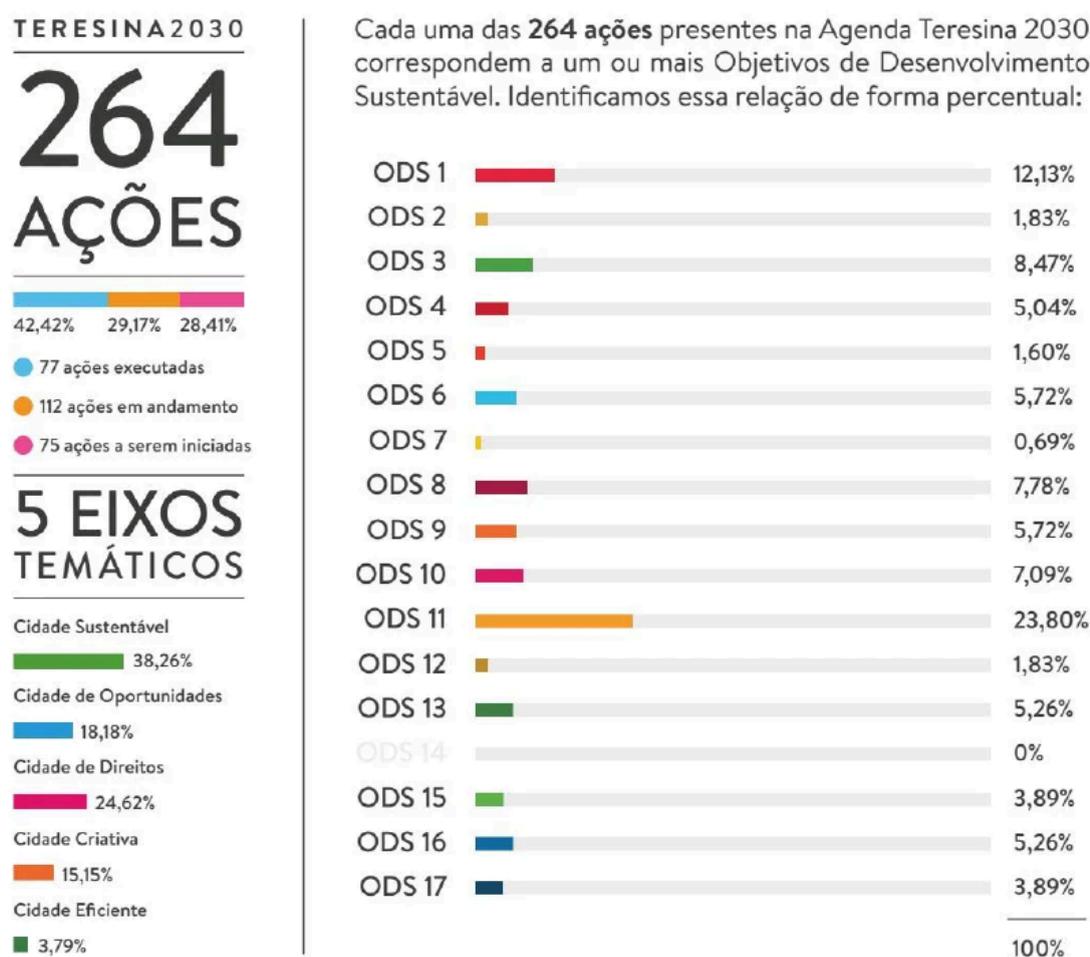
A Agenda Teresina 2030 sugere a metodologia 5 passos rumo à sustentabilidade. Por

meio desta abordagem integra secretarias municipais, envolve cidadãos no monitoramento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável usando dados e prototipa ferramentas de baixo custo para auxiliar governos e cidadãos a co-criar um futuro mais resiliente. Estes passos são respectivamente 1) Monitorar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável na esfera municipal e dar projeção global a iniciativas locais, 2) Identificar prioridades e mensurar indicadores relativos à sustentabilidade e resiliência urbana, compartilhando os resultados em formato aberto, 3) Prototipar ferramentas e metodologias de baixo custo para enfrentamento da mudança climática, 4) Fundamentar e aconselhar o governo local, o setor público e a sociedade civil no processo de tomada de decisão e 5) Escalonar e re-aplicar a metodologia em outras metrópoles de países em desenvolvimento (CARDOSO, MAIA, UCHOA, BONFIM, FREITAS & FIUZA. 2018).

No histórico de iniciativas paradiplomáticas da Agenda Teresina 2030 encontram-se títulos de reconhecimento e parcerias com organizações internacionais como a ONU HABITAT, *World Resources Institute* - WRI, União Europeia & Ministério das Cidades, *Global Environment Facility* - GEF, o Banco de Desenvolvimento da América Latina - CAF, o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, Ministério de Meio Ambiente da Alemanha, Organização dos Estados Americanos - OEA e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD (CARDOSO, MAIA, UCHOA, BONFIM, FREITAS & FIUZA, 2018; ONU HABITAT, 2020).

Em relação aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, a Agenda Teresina 2030 classifica as 264 mapeadas até 2017 em três tipos de *status*: executadas, em andamento e a serem iniciadas. Estas, por sua vez, são classificadas em cinco eixos temáticos: cidade sustentável, cidade de oportunidades, cidade de direitos, cidade criativa e cidade eficiente. As ações são políticas descentralizadas e planejadas em conjunto com outras secretarias. Para a identificação e atualização do andamento das ações é necessário constante monitoramento pelo órgão junto às diferentes secretarias da Prefeitura de Teresina. Conforme o Relatório Agenda Teresina 2030, os dados levantados pelo relatório das ações dos objetivos de desenvolvimento sustentável seriam apresentados em plataforma aberta para acesso público como uma das metas estipuladas em direção a criar um modelo de governo aberto. No entanto, até a publicação deste trabalho, os dados publicados estão desatualizados, sendo a última publicação do relatório a publicada no relatório de 2018 (Figura 6).

Figura 6 - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) - Concluídos, em andamento e a serem iniciados em Teresina (2018)



Fonte: Relatório Agenda Teresina 2030, 2018.

Segundo a figura acima, as ações de cor verde se referem ao eixo “Cidade Sustentável” (38,26%), a cor azul ao eixo Cidade de Oportunidades (18,18%), a cor rosa, “Cidade de Direitos” (24,62%), laranja, “Cidade Criativa” (15,15%) e verde, “Cidade Eficiente” (3,79%). Dentre todos os objetivos de desenvolvimento sustentável implementados na cidade, o ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis, foi o que teve

mais ações finalizadas (23% das ações). Por outro lado, os ODS 2 - Fome Zero e Agricultura Sustentável (1,83%), ODS 5 - Igualdade de Gênero (1,6%), ODS 7 - Energia Acessível e Limpa (0,69%) e ODS 12 - Consumo e Produção Responsáveis (1,83%) estavam com menos de 2% das ações finalizadas até 2018. Cabe ressaltar que o ODS 14 - Proteger a Vida Marinha não teve ação definida, considerando que a cidade não é coberta por faixa litorânea.

A Agenda Teresina 2030 se apresenta como uma iniciativa com ambições claras de facilitar a formulação de políticas direcionadas à agenda climática e à inovação. Contudo, devido às dificuldades de implementar os modelos de governança idealizados no Relatório Agenda Teresina 2030, sua atuação demonstra-se reservada à implementação de ações de baixo custo em parceria com atores internacionais, do setor privado e da sociedade civil. Projetos como o Mulheres Pelo Clima<sup>21</sup> e a Aliança para Transformações Urbanas (TUC) são empreendimentos semi-públicos com pouco ou nenhum recurso oriundos do orçamento municipal. São, respectivamente, uma iniciativa tocada com um coletivo de mulheres pobres e a segunda é um laboratório urbano em co-criação com atores locais, tais quais representam *start ups*, associação de moradores, empresas privadas e a academia, cujo financiamento é proveniente de investimento estrangeiro a longo prazo.

Quadro 3 - Orçamento Plurianual do período 2021-2025 para o programa Teresina 2030

Iniciativa		697 Programa Teresina 2030 - Infraestrutura Urbano-rural e Social do Município.				Base Geográfica	Município
Exercício	Recurso Corrente (R\$)		Recurso De Capital (R\$)		Total de Recursos		
	Próprio	Outras Fontes	Próprio	Outras Fontes			
2022	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
2023	0,00	0,00	245.000,00	6.675.000,00	6.920.000,00		
2024	0,00	0,00	270.000,00	13.000.000,00	13.270.000,00		
2025	0,00	0,00	325.000,00	18.550.000,00	18.875.000,00		
<b>Total</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>840.000,00</b>	<b>38.225.000,00</b>	<b>39.065.000,00</b>		

Metas		
Código	Descrição	Principal
612	Aumentar a resiliência através da promoção do desenvolvimento urbano-rural, social, ambiental e econômico do município de Teresina.	<input checked="" type="checkbox"/>

Fonte: Diário Oficial Do Município de Teresina, 30 de Dezembro De 2024.

<sup>21</sup> O Mulheres pelo Clima é uma política de parceria entre a Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres de Teresina (SMPM) com a ONG Plan International e instituições de ensino superior selecionadas. Seu principal objetivo é a formação de embaixadoras do desenvolvimento sustentável na zona rural. O projeto seleciona adolescentes, de 15 a 18 anos, e as introduz na utilização de tecnologias digitais para fortalecer a resiliência de cinco grupos de mulheres em cinco diferentes territórios do município de Teresina: 1) Oleiras no Encontro dos Rios; 2) Floristas das margens do rio Poti; 3) Estudantes da zona rural; 4) Catadoras e recicladoras do Lagoas do Norte; e 5) Horticultoras das Hortas do Dirceu (CARDOSO, MAIA, UCHOA, BONFIM, FREITAS & FIUZA. 2018).

A implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis a nível local quer um sistema de governança racional e colaborativa, mas principalmente multinível, em face da limitação dos recursos dos stakeholders locais (FENTON & GUSTAFSSON, 2017 apud MASUDA, OKITASARI, MORITA, KATRAMIZ, SHIMIZU, KAWAKUBO & KATAOKA, 2021). A título de informação, a Lei Orçamentária Anual de 2025, alocou para o órgão o equivalente a 0,33% do orçamento planejado pelo governo para o ano de 2025 (Quadro 3), de aproximadamente R\$ 5.7 Bi. O percentual é baixo se colocado ao lado dos gastos com despesas de programa de governo com Gestão Administrativa, Financeira e Contábil, de R\$ 437.729.000 (7,7%) e Atuação Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, de R\$ 140.000.000 (2,5%). A condição estacionária de baixo orçamento destinado ao quesito ambiental não é uma característica reservada à municipalidade de Teresina, tampouco aos entes de níveis locais e muito menos a um espectro ideológico específico. Em um estudo feito com quatro países europeus (França, Alemanha, Espanha e Itália) a fim de avaliar os processos de transição para energia limpa ou *green energy*, com vistas ao Tratado de Paris<sup>22</sup>, descobriu que uma mudança de governo em qualquer um dos países investigados muito dificilmente traga uma mudança radical na ambição política: em relação à expansão climática e das energias renováveis, os partidos políticos em todo o espectro político europeu tradicional de esquerda e direita têm níveis de ambição semelhantes (THONIG *et al.*, 2020). Embora não exista estudos deste teor a nível municipal, avaliando o caso isolado de Teresina verifica-se a continuidade do baixo orçamento destinado à despesas climáticas, sendo o grosso do valor utilizado vindouro de parcerias e financiamentos com organismos internacionais, a exemplo da CAF, que financia o programa Gestão do Programa Teresina Sustentável, cujo custo definido para 2025 foi de R\$ 3.760.000,00, sendo R\$ 200.000,00 por conta dos cofres do município (PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA, 2024). Desta forma, é com certa conveniência que se recorre ao governo central e a outros atores no sistema internacional, opções atraentes de financiamento, considerando as limitações orçamentárias do governo local e os fundos disponíveis para a implementação da agenda climática. Se tratando de implementação local dos ODS em forma de redes, Valencia *et al.* (2019) recomenda aos governos locais seguir os seguintes componentes básicos para uma boa gestão de recursos: a) delimitação das fronteiras urbanas; b) governança integrada; c) atores relevantes; d) sinergias

---

<sup>22</sup> O Acordo de Paris é um tratado firmado por oportunidade da 21ª Conferência das Partes e assinado pelos países participantes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) os governos se comprometeram em agir para manter o aumento da temperatura média mundial “bem abaixo” dos 2 °C em relação aos níveis pré-industriais e em envidar esforços para limitar o aumento a 1,5 °C (ONU, 2015).

e trocas; e e) indicadores. Com exceção do primeiro item, pode-se afirmar que existem gaps institucionais em Teresina (sobretudo em relação aos indicadores, os quais não têm atualização com disponibilização pública desde 2018). Entretanto, levando em conta os resultados alcançados pela experiência japonesa de implementação dos ODS, Masuda *et al.* (2021) observa que esse processo de mainstreaming<sup>23</sup> da agenda global pode ser facilitado, com uma alternativa que não seja a de apropriação da implementação dos ODS, parcerias *multi-stakeholders* ou verticalização internacional. A solução proposta pelos autores é a vinculação formal das ações de localização dos ODS às políticas públicas já existentes (MASUDA, OKITASARI, MORITA, KATRAMIZ, SHIMIZU, KAWAKUBO & KATAOKA, 2021).

### **6.5 Análise Empírica da Entrevista em Profundidade com o Chefe de Coordenação da Agenda Teresina 2030**

Por oportunidade deste trabalho, uma entrevista foi realizada com o Sr. Leonardo Madeira Martins, então chefe de coordenação do setor da Agenda Teresina 2030, da prefeitura municipal de Teresina. O objetivo da consulta foi identificar a existência ou ausência de atributos do governo local que possam ser classificados como pontos fortes, oportunidades, fraquezas e ameaças, de acordo com as premissas da técnica SWOT (Strength, weakness, opportunities e threats). Tais atributos foram enumerados originalmente por Sarkar, Okitasari, Ahsan e Al-amin (2022) no artigo “Localisation of Sustainable Development Goals (SDGs) in Bangladesh: An Inclusive Framework”, no qual foi investigado o avanço na implementação local dos ODS no país asiático. A análise SWOT foi conduzida sobre as prefeituras locais e identificou que para o sucesso da “localização” dos ODS é necessária a construção de capacidade local, mobilizando recursos e engajamento de stakeholders locais do país asiático. Além disso, foi constatada a importância de cimentar a participação das comunidades empobrecidas e marginalizadas. Os pesquisadores concluíram, portanto, que para se alcançar

---

<sup>23</sup> Por mainstreaming, conforme os autores, define a inclusão de preocupações relevantes sobre o desenvolvimento sustentável na tomada de decisões relacionadas a políticas destinadas a realizar a Agenda 2030 e os ODS. O termo “mainstreaming” tem sido linkado a outros terms como “policy integration” e “policy coherence”, especialmente no contexto do desenvolvimento sustentável (MASUDA, OKITASARI, MORITA, KATRAMIZ, SHIMIZU, KAWAKUBO & KATAOKA, 2021, p. 1540).

os ODS com celebridade é indispensável a participação destes atores somados aos governos locais, regionais e nacionais.

Em face disto, podemos realizar a análise das condições e desafios que o governo local de Teresina possui na implementação da sua agenda climática. Para o representante da prefeitura, o governo local é dotado dos atributos classificados como pontos fortes por Sarkar e Okitasari (2022). A realização do trabalho de implementação de políticas climáticas a nível local, com o frequente apoio da Secretaria do Meio Ambiente, é feita com o foco na mitigação das vulnerabilidades, sobretudo a desastres naturais, que prefere referir-se como “desastres sociais”, diante do número de habitantes que podem ser atingidos, às vezes com danos irreparáveis. Para autores como Sathler (2014), muitas cidades falham neste processo ao dar maior foco para ações de mitigação e dar menos atenção às questões de adaptação. Algumas estratégias de mitigação podem até mesmo aumentar a vulnerabilidade às mudanças climáticas. A título de exemplo, o aumento da densidade populacional pode, por um lado, reduzir as emissões urbanas com transporte, mas também, intensificar a ilha de calor e causar problemas na drenagem urbana (SATHLER, 2014).

Em relação à dimensão das oportunidades, o gestor confirmou a presença dos atributos de “população local envolvida”, “recursos comunitários” e a “existência de intervenientes locais (organização, instituição local ou ONG)”. Apontou como um indício do engajamento da população local o evento “2ª Conferência do Clima de Teresina, CLIMATHE24”, que alegadamente contou com a adesão da sociedade civil e do setor privado. Embora não seja o foco deste trabalho, vale ressaltar que estes itens são fundamentais para o sucesso de políticas públicas climáticas e que existem alguns métodos (Community-Based Adaptation - CBA) e experiências (Smart Communities e Smart Cities) voltados exclusivamente para o empoderamento e o engajamento de populações locais, com foco em grupos sociais mais vulneráveis (SATHLER, 2014). Também, a participação de níveis superiores de governança (estadual ou nacional) na articulação de ações integradas entre governos locais, em sintonia com os interesses comunitários, pode gerar resultados satisfatórios para as cidades.

Sobre a interveniência de outros atores localmente, levanta a preocupação com a participação de organizações internacionais, pois acusa as iniciativas de serem usualmente *top-down*, ou verticalmente orientada a decisões que vem de cima, destas organizações ou países estrangeiros. As iniciativas são, seguindo este argumento, produtos do avanço da

globalização e são caracterizadas por políticas de apropriação territorial e as têm pra si como “ameaças à soberania”. Colocando lateralmente as opiniões pessoais do burocrata, confirmou-se apenas uma pequena presença da população local na implementação dos projetos executados com a participação da Agenda Teresina 2030. Podemos citar o laboratório urbano vivo implementado no residencial Edgar Gayoso, em parceria com a ONGI WRI Brasil (World Resources Institute) e o IKI (Instituto do Clima do Ministério do Meio Ambiente da Alemanha) e o projeto “Mulheres pelo Clima” (Embaixada dos Países Baixos). Múltiplas atividades foram realizadas com a participação direta dos moradores do residencial, com destaque para as oficinas de Quintais Verdes, por iniciativa da ONGI com o auxílio de servidores da SEMAM, que preparou os moradores para o cultivo de árvores frutíferas e mudas alimentícias. Outro caso participativo foi o mutirão para a construção da Praça dos Sonhos, com o apoio do governo local, atores da sociedade civil e stakeholders (WRI BRASIL, 2024). A Aliança para Transformação Urbana, como se denominou a liga formada pelos diferentes atores, idealizou como o seu projeto mais ambicioso para o residencial até então a construção de um espaço comunitário pensado para impulsionar geração de renda, qualificação profissional e educacional, além de oferecer um local de convívio, esporte e lazer em um equipamento público de alta qualidade e inexistente naquela região da cidade. Até o momento de publicação deste trabalho, a ideia, assim como o projeto, encontram-se interrompidos e sem implementação pelo governo municipal.

Ao se tratar das dimensões das fraquezas e das ameaças, estas se confirmaram presentes, sobretudo diante da pouca atenção que é dada pelo poder público ao tema do meio ambiente, localmente e a nível de federação. O gestor local confirma a presença de todos os atributos da dimensão das fraquezas, conforme arrolados na tabela 3, que visam identificar as deficiências de: capacidade local, recursos, estatísticas focadas no problema, apoio suficiente do governo nacional, descentralização e empoderamento. O entrevistado revela preocupação com questões sociais que acabam se entrelaçando com as questões ambientais, tendo em vista os projetos empenhados pelo seu órgão, como a pobreza, gravidez na adolescência, baixa escolaridade e conhecimento acerca dos riscos causados pelas mudanças climáticas. Entre as iniciativas em curso executadas pelo município, ressaltou o plano de arborização da cidade feito pela Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMAM) em conjunto com outros setores da sociedade, como a academia, a qual este se preocupou em destacar. Além disso, vislumbra a publicação prevista de editais pelo Ministério do Meio Ambiente,

Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e do Ministério das Cidades. Nos resta atribuir a estudos futuros a missão de identificar se noções básicas de ética climática, como a justiça socioambiental e equidade distributiva, serão cumpridas pelo plano de arborização de Teresina (SALMI, 2023). Por fim, também está em curso ações paradiplomáticas no modelo de cooperação sul-sul com Moçambique. Quando questionado sobre as barreiras legais existentes para tal empreendimento, Leonardo Madeira aponta que o órgão respeita a legislação nacional que trata das cooperações e parcerias internacionais, nos termos da constituição, e que há uma boa comunicação com a Associação Brasileira de Cooperação (ABC).

Ao tratar do eixo das ameaças, os resultados foram positivos, dado que dentre todos os atributos da dimensão apenas o referente à “catástrofe natural” foi reconhecido pelo gestor. Segundo ele, diante da sua experiência no cargo, não testemunhou casos em que houvesse a utilização indevida de fundos, ineficiência, interferência política ou interferências de qualquer natureza na administração pública.

Por fim, o gestor aponta que entre os principais riscos envolvendo catástrofes naturais na cidade estão os efeitos causados pelas enxurradas, que conforme defende, são naturais e não acidentais. De acordo com o chefe da Agenda Teresina 2030, o calcanhar de Aquiles da cidade no que se trata do tema de adaptação às mudanças climáticas é a sua drenagem na zona urbana. Admite que há ações em curso a fim de minimizar os riscos a desastres naturais (dentre os quais, podemos citar o do projeto de reurbanização da Vila da Paz, na periferia da cidade, e as obras de drenagem na região leste da cidade a fim de mitigar os históricos alagamentos nas suas principais vias), mas percebe contudo o surgimento de uma tendência de naturalização das catástrofes pelo poder público.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o modelo cross-scale que tem como um dos seus pressupostos a existência de um ator do meio institucional para as ações com atores estrangeiros, o setor da Agenda Teresina 2030 pode ser considerado um exemplo de implementação do tipo de governança. Confirmando o que a teoria nos indicou nas suas parcerias com outros setores da sociedade executando a tarefa de formulação e implementação da agenda climática localmente sugerem que a prática produziu resultados tímidos e com alguns percalços. Assim como no estudo feito em Bangladesh por Sarkar e Okitasari (2022) no qual se identifica entre um agravante do processo de “localização” dos ODS, em Teresina identificamos a existência da lacuna deixada pela ausência de apoio do governo nacional. Portanto, podemos sem custos inferir que holisticamente recai às cidades a atribuição de se implementar as políticas climáticas. Internacionalmente o tema tem sido discutido centralmente, sobretudo sob a égide da Assembleia Geral das Organização das Nações Unidas, cuja principal marca são as convenções e tratados do tipo quadro. Os ODS têm sido o benchmarking utilizado pelas cidades na busca de diminuir o avanço das mudanças climáticas no planeta. Apresentamos no trabalho como novos modelos de governanças podem contribuir para a implementação da agenda climática. Tal agenda foi por muito tempo negligenciada pela disciplina de Relações Internacionais. A exemplo dos ODS, o tema do meio ambiente inaugurou os tratados e convenções do tipo quadro (framework), que é uma nova engenharia normativa capaz de mobilizar os países membros da Assembleia Geral da ONU sobre assuntos complexos e com a oportunidade de atualização a longo prazo. Assim como no caso do tema do meio ambiente, outros temas exigem a utilização das normas tipo quadros pelo grau de incertezas dos seus impactos, a exemplo da crescente utilização da Inteligência Artificial. A organização internacional propôs o quadro normativo a partir do seu Comitê de Alto Nível Sobre Programas (HLCP) e o Comitê de Alto Nível sobre Gestão (HLCM), vinculados ao Conselho de Coordenação dos Chefes Executivos do Sistema das Nações Unidas (CEB). Ficou demonstrada a importância dos organismos internacionais no processo de escalonamento do tema do meio ambiente. Considerando a fragilidade financeira que as cidades, especialmente as do Sul global, podem apresentar nos seus orçamentos para a

adaptação e mitigação às mudanças climáticas, o apoio das organizações internacionais provou-se constante, por meio de aporte financeiro e o fornecimento de capacitação técnica. Atores como a ONU, o BID, a CAF, as ONGIs e os blocos econômicos são reconhecidamente parceiros das cidades na localização dos ODS. Contudo, ao levar em consideração o caso analisado, revela-se que um baixo orçamento e a falta de capacidade local implicam na ineficiência das políticas. Podemos citar, por exemplo, a escassez de relatórios e transparência no andamento das ações dos eixos temáticos estabelecidos. Além disso, diante das ameaças naturais, é imprescindível que o governo aloque orçamento suficiente para formular políticas locais de mitigação e adaptação e não apenas depender de financiamentos originados das suas atividades paradiplomáticas e convênios com os organismos financeiros internacionais. Embora existam obras executadas no sentido de diminuir os danos causados por alagamentos na zona leste da cidade, há o risco iminente de inundação em toda a cidade de altos picos de temperatura no futuro próximo. A população, cujo interesse é inequívoco e está fatalmente associada à sua posição de vulnerabilidade social e climática. O tema que, historicamente recebe pouca atenção e investimento pelos governos nos diferentes níveis, segue com a alocação de recursos insuficientes para a implantação de políticas globais com metas ambiciosas como a Agenda 2030.

## 8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDENUR, Adriana Erthal. What can Global Governance do for Forests? Cooperation and Sovereignty in the Amazon. [s.l.: s.n.], 2022.

ABU-RAYASH, Azzam; DINCER, Ibrahim. Development of an integrated sustainability model for resilient cities featuring energy, environmental, social, governance and pandemic domains. *Sustainable Cities and Society*, Volume 92, Maio de 2023, p. 104439.

ALEGRA, Ana Isabel Burke de Lara. GLOBALIZAÇÃO, JUSTIÇA & SEGURANÇA HUMANA *et al.* – Brasília : ESMPU, 2011.

ALOS, A L; BERGERON, C; BUONTEMPO, C; *et al.* The Copernicus Climate Data Store: ECMWF's approach to providing online access to climate data and tools. *In: AGU Fall Meeting Abstracts*. [s.l.: s.n.], 2019, v. 2019.

ALVAREZ, Mariano. The Rise of Paradiplomacy in International Relations Written by Mariano Alvarez The Rise of Paradiplomacy in International Relations. [s.l.: s.n., s.d.]. Disponível em:

<<https://www.e-ir.info/2020/03/17/the-rise-of-paradiplomacy-in-international-relations/>>.

ANTÔNIO, Luiz; JÚNIOR, Felix; GONDIM, Luciana; *et al.* Governança pública nas cidades inteligentes: revisão teórica sobre seus principais elementos. Disponível em:

<<https://doi.org/10.21874/rsp.v71.i0.4336>>.

APICELLA, Lorenza; DE MARTINO, Monica; QUARATI, Alfonso. Exploiting Copernicus Data via Access Hubs and Processing Tools. *In: Communications in Computer and Information Science*. [s.l.: s.n.], 2022, v. 1651 CCIS.

AQUARO, Vincenzo; BARTHÉLEMY, Marion. E-GOVERNMENT SURVEY 2018 GEARING E-GOVERNMENT TO SUPPORT TRANSFORMATION TOWARDS SUSTAINABLE AND RESILIENT SOCIETIES. New York: UN, 2018.

AQUARO, Vincenzo; KOREKYAN, Arpine; RECI, Elida; *et al.* E-Government Survey 2020 Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development With addendum on COVID-19 Response. New York: [s.n.], 2020.

AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert O. Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. *World Politics*, John Hopkins University, Vol. 38, No. 1, Princeton, Outubro de 1985, p. 226-254.

BENTO, Leonardo Rocha. REPI-CACD: Repositório Evolutivo de Política Internacional para o Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata. [s.l.: s.n.], 2023.

BIERMANN, Frank; NORICHIKA, Kanie; *et al.* Governing through Goals - Sustainable Development Goals as Governance Innovation. Cambridge, MA: MIT Press, 2017.

BORGES, Bárbara Teixeira; ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. PARADIPLOMACIA. Revista Direitos Culturais, v. 17, n. 42, p. 151–172, 2022.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Artigo nº 255.

BRUBAKER, Rebecca; SALIH, Cale; DAY, Adam; *et al.* The UN Security Council and Transitional Justice. New York: The United Nations University, 2021.

BULL, Hedley. A Sociedade Anárquica: Um Estudo da Ordem na Política Mundial. São Paulo: UNB e FUNAG, 2002.

CARLSNAES, Walter. Foreign Policy. Londres: SAGE Publications, 2013. p. 298-325.

CARRIÇO, José Marques; HURTADO, Nelio Luiz Oliveira; TEODORO, Rita De Kassia De França ; *et al.* Alinhamento Estratégico Entre As Cidades Nas Relações Nacionais E Internacionais Para O Desenvolvimento Sustentável: A Rede Mercocidades. Leopoldianum, v. 48, n. 136, 2023.

CASTRO, Thales. TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS. Brasília: FUNAG, 2012. 580 p.

CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura; CUNHA, Bruno; *et al.* ORGANIZADORES INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: teoria, tendências e casos no Brasil. [s.l.: s.n., s.d.].

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. NOSSA COMUNIDADE GLOBAL: O RELATÓRIO DA COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1996. 321 p.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Declaração do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1992.

DENNY, Danielle Mendes Thame. IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA 21 E DA AGENDA 2030. Gramado, CBDIG. 2016.

DIAS LOPES, Fernando; BALDI, Mariana. Redes como perspectiva de análise e como estrutura de governança: uma análise das diferentes contribuições\*. [s.l.: s.n.], 2009.

DIEGUES, Antônio Carlos Sant'Ana. Desenvolvimento sustentável ou sociedades sustentáveis: da crítica dos modelos aos novos paradigmas. São Paulo em Perspectiva, v. 6 , n. janeiro/junho 1992, p. 22-9.

DINIZ, Nilo; SILVA, Marina. VIANA, Gilney. O Desafio da Sustentabilidade: um Debate Socioambiental no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

DONLON, C.; BERRUTI, B.; BUONGIORNO, A.; *et al.* The Global Monitoring for Environment and Security (GMES) Sentinel-3 mission. Remote Sensing of Environment, v. 120, p. 37–57, 2012.

DUARTE, Lílian Burlamaqui. A Política Ambiental Internacional - Uma Introdução. Rev. Cena Int., v. Nº 6, p. 4–12, 2004.

EASTON, David. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1965. 143 p.

FANTONI, Marylis; AVELLANEDA, Claudia. Explaining paradiplomacy: do local pro-international structures and political support matter? *Global Public Policy and Governance*, v. 2, n. 3, 2022.

FERENCZ, Janos; LÓPEZ-GONZÁLEZ, Javier; GARCÍA, Irene Oliván. *OECD TRADE AND AGRICULTURE DIRECTORATE Artificial Intelligence and International Trade: Some Preliminary Implications*. [s.l.: s.n.], 2022.

FLETCHER, Karen.; EUROPEAN SPACE AGENCY. Sentinel-3 : ESA's global land and ocean mission for GMES operational services. [s.l.: s.n., s.d.].

FREY, Klaus. A Dimensão Político-Democrática nas Teorias de Desenvolvimento Sustentável e suas Implicações para a Gestão Local. *Revista Ambiente & Sociedade*, Ano IV, Nº 9, 2º Semestre de 2001.

FROIO, Liliana Ramalho; MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Analysing the Asymmetry in Decentralised International Co-operation: The Case of Brazil/Europe Sub-national Relations. *Contexto Internacional*, v. 42, n. 2, p. 303–325, 2020.

GIAMBIAGI, Fábio. *Finanças Públicas - Teoria e Prática no Brasil - 2. ed.* - Rio de Janeiro, Elsevier, 2000.

GOMES DA SILVA, Wilker Jeymisson. Paradiplomacia Ambiental. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais - RPPI*, v. 5, n. 1, 2020.

GONÇALVES, William. *Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

GRAY, David E. *Pesquisa no Mundo Real 2ª Edição*. São Paulo, PENZO. 2011. p. 50.

GROTIUS, Hugo. *O Direito da Guerra e da Paz*. Edição 2. Ijuí : Editora Unijuí, 2005. 712 p.

HAAS, Ernst B. *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization*. Stanford: Stanford University Press, 1964. 594 p.

HAAS, Peter. Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, Vol. 46, No. 1, Knowledge, Power, and International Policy, 1992. p. 1-35.

HALE, T. N., CHAN, S., HSU, A., CLAPPER, A., ELLIOT, C., FARIA, P.. Sub-and non-state climate action: A framework to assess progress, implementation and impact. *Climate Policy*, 21, 406–420, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14693062.2020.1828796>

HEBLING, Matheus L. ESTUDO DE CASO EM CIÊNCIA POLÍTICA. *Agenda Política*, São Carlos. *Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR*. Vol. 2 - n.2. 2014. p. 76.

HELD, David; MCGREW, Anthony. *Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*. Edição 2. Cambridge, MA: Polity Press, 2003.

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea; TABAK, Jana. Organizações Internacionais - História e Práticas. Edição 2. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

Internet Archive. Foreign Affairs, 1922-2015. 2021; disponível em: <[https://archive.org/details/pub\\_foreign-affairs](https://archive.org/details/pub_foreign-affairs)>.

JACOBSEN, Gilson; BERNARDES NETO, Napoleão Bernardes. A Legitimidade Da Paradiplomacia Como Instrumento De Governança Dos Governos Subnacionais Para A Promoção Do Desenvolvimento Sustentável. Revista de Direito e Sustentabilidade, v. 7, n. 2, 2022.

JESUS, Diego Santos Vieira de. A Arte Do Encontro: A Paradiplomacia e a Internacionalização Das Cidades Criativas. Revista de Sociologia e Política, v. 25, n. 61, 2017.

JOHNSON, L., KRISKO, P., MALIK, M., O'DONNELL, C., PENDLETON, N., AHN, D. Environmental, health, and equity co-benefits in urban climate action plans: A descriptive analysis for 27 C40 member cities. *Frontiers in Sustainable Cities*, 63, 2022. <https://doi.org/10.3389/frsc.2022.869203>

KAPLAN, Morton A. System and Process in International Politics. Londres & Nova Iorque: John Wiley & Sons, 1965. 283 p.

KATZENSTEIN, Peter J.; KEOHANE, Robert. O; KRASNER, Stephen D. Exploration and Contestation in the Study of World Politics: A Special Issue of International Organization. Cambridge, MA: MIT Press, 1999. 435 p.

KEATING, Michael. Regions and international affairs: Motives, opportunities and strategies. *Regional and Federal Studies*, v. 9, n. 1, 1999.

KEOHANE, Robert O. After Hegemony - Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984. p. 48-64.

KHALID, Ahmad Mohd; OKITASARI, Mahesti. Enabling effective climate action plans at city level: Insights from India's metropolitan cities. *Sustainable Cities and Society*, v. 98, 2023.

LEMOS, Maria Carmen; AGRAWAL, Arun. Environmental governance. *In: Annual Review of Environment and Resources*. [s.l.: s.n.], 2006, v. 31, p. 297-325.

LORENZETTI, J. V.; CARRION, R. M.. Governança ambiental global: atores e cenários. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 10, n. 3, p. 721-735, set. 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1679-39512012000300014>>

MAIA, Paulo Roberto Fontenele; CINTRA, Carlos César Sousa. PARADIPLOMACIA E GLOBALIZAÇÃO: UMA NOVA PERSPECTIVA DO FEDERALISMO MEDIANTE O REPOSICIONAMENTO DO ENTE SUBNACIONAL NO CENÁRIO INTERNACIONAL. *Revista Brasileira de Direito Internacional*, v. 8, n. 1, 2022.

MAQUIAVEL, Nicolau. O Príncipe Maquiavel - 500 Anos. São Paulo: Pé da Letra, 2023.

MASUDA, Hiromi; KAWAKUBO, Shun; OKITASARI, Mahesti; *et al.* Exploring the role of local governments as intermediaries to facilitate partnerships for the Sustainable Development Goals. *Sustainable Cities and Society*, v. 82, 2022.

MASUDA, Hiromi; OKITASARI, Mahesti; MORITA, Kanako; *et al.* SDGs mainstreaming at the local level: case studies from Japan. *Sustainability Science*, v. 16, n. 5, p. 1539–1562, 2021.

MECHLER, R.; SINGH, C.; EBI, K.; *et al.* Loss and Damage and limits to adaptation: recent IPCC insights and implications for climate science and policy. *Sustainability Science*, v. 15, n. 4, p. 1245–1251, 2020.

MILANI, Carlos R S; CLOTILDE, Maria; RIBEIRO, Meirelles. *International Relations and the Paradiplomacy of Brazilian Cities: Crafting the Concept of Local International Management*. [s.l.: s.n., s.d.]. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/bar>>.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. *Nordeste - Uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável*. Brasília, 1996.

MOALLEMI, Enayat A.; MALEKPOUR, Shirin; HADJIKAKOU, Michalis; *et al.* Local Agenda 2030 for sustainable development. *The Lancet Planetary Health*, v. 3, n. 6, p. e240–e241, 2019.

MOALLEMI, Enayat A; MALEKPOUR, Shirin; HADJIKAKOU, Michalis; RAVEN, Rob; LOPES, Fernando Dias; BALDI, Mariana. *Redes Como Perspectiva de Análise e como Estrutura de Governança: Uma Análise das Diferentes Contribuições*. Rap, Rio de Janeiro. Out/2019.

MOCCA, Elisabetta. (Nearly) outside the shadow of hierarchy: An enquiry into the teleology of municipal paradiplomacy in the EU. *The Hague Journal of Diplomacy*, v. 15, n. 3, 2020.

MORITA, Kanako; OKITASARI, Mahesti; MASUDA, Hiromi. Analysis of national and local governance systems to achieve the sustainable development goals: case studies of Japan and Indonesia. *Sustainability Science*, v. 15, n. 1, p. 179–202, 2020.

NYE, JR, Joseph S.; KEOHANE, Robert O. *Power & Interdependence*. Edição 4. Glenview: Longman/Pearson, 2012.

OLIVEIRA, Leonardo F. de; JÚNIOR, Carlos Denner dos S. *INOVAÇÕES NO SETOR PÚBLICO: uma abordagem teórica sobre os impactos de sua adoção*. In: CAVALCANTE, Pedro *et al* (org.). *Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: IPEA. 2017, p. 33-42.

OKITASARI, Mahesti; PRABOWO, Hendro; SANTONO, Hamong. *Multi-Stakeholder Partnerships: A Tangible Instrument to Support the Implementation of the 2030 Agenda at the Local Level*. [s.l.: s.n.], 2020.

PEREIRA, José Matias. *Finanças Públicas: A Política Orçamentária no Brasil*. Atlas. São Paulo. 1999.

- PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 68, 2008.
- PIRES, Álvaro. Amostragem e pesquisa qualitativa: ensaio teórico e metodológico. In: POUPART, Jean et al. (org.) *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis RJ: Vozes, 2008. p. 2.
- PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *A Globalização da Natureza e a Natureza da Globalização*. Ed. 7. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- PREFEITURA DE TERESINA. Lei nº 6.162 de 20 de Dezembro de 2024. *Diário Oficial do Município, Atos do Poder Executivo, Teresina, PI, 30 dez.*
- PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA. Produto 3-Análise de Vulnerabilidades à Mudança do Clima. [s.l.: s.n., s.d.].
- PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA. Produto 4-Plano de Ação Climática da cidade de Teresina PLANO DE AÇÃO CLIMÁTICA Teresina rumo ao carbono neutro. [s.l.: s.n., s.d.].
- PREFEITURA DE TERESINA. Relatório Agenda Teresina 2030: Estratégia de governo aberto para construção de uma Teresina Inteligente, Resiliente e Sustentável. Teresina, 2018. disponível em: <<https://issuu.com/teresina2030/docs/>>
- PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA. Teresina Agenda 2030: A Cidade Desejada. SEMPLAN: Teresina. 2015. disponível em: <<https://issuu.com/teresina2030/docs/>>
- RELATIONS, E-International. Back to Basics: Humanitarian Action and Accountability to Affected Populations Written by Ana Mosneaga. [s.l.: s.n.], 2016. Disponível em: <<https://www.e-ir.info/2016/07/11/back-to-basics-humanitarian-action-and-accountability-to-affected-populations/>>.
- REZENDE, Flávio. Razões emergentes para a validade dos estudos de caso em política comparada. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 6. Brasília. 2011. p. 297-337.
- SABEL, Charles F.; ZEITLIN, Joseph. EXPERIMENTALIST GOVERNANCE IN THE EUROPEAN UNION: TOWARDS A NEW ARCHITECTURE. Oxford, Oxford University Press, 2010.
- SALMI, Frederico. Categorias sociopolíticas da ética climática: Plano Municipal de Arborização Urbana (São Paulo). *Cadernos Metrôpole*, v. 25, n. 58, p. 853–874., 2023.
- SARASWAT, Chitresh; KUMAR, Pankaj. Climate justice in lieu of climate change: a sustainable approach to respond to the climate change injustice and an awakening of the environmental movement. *Energy, Ecology and Environment*, v. 1, n. 2, p. 67–74, 2016.
- SARKAR, Md Sujahangir Kabir; OKITASARI, Mahesti; AHSAN, Md Rajibul; *et al.* Localisation of Sustainable Development Goals (SDGs) in Bangladesh: An Inclusive Framework under Local Governments. *Sustainability (Switzerland)*, v. 14, n. 17, 2022.

SARKAR, Md. Sujahangir Kabir; TAKEMOTO, Akio; SADEKA, Sumaiya; *et al.* Achieving Sustainable Development Goals (SDGs) among the South Asian Countries: Progress and Challenges. *International Journal of Regional Development*, v. 9, n. 2, p. 42, 2022.

SATHLER, Douglas. REPERCUSSÕES LOCAIS DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS GLOBAIS: URBANIZAÇÃO, GOVERNANÇA E PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA. *Caminhos de Geografia*, v. 15, n. 51, 2014.

SETT; Al. Climate And Disaster Risk Analytics Tool For Adaptive Social Protection Report. [s.l.: s.n.], 2022.

SILVA, Enid Rocha Andrade da; PELIANO, Anna Maria; CHAVES, José Valente. AGENDA 2030, ODS - Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. IPEA, Brasília. 2018.

SOARES, Guido Fernando Silva. A Proteção Internacional do Meio Ambiente. Barueri: Manole, 1994.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. Federalismo e Políticas Públicas. ENAP. 2018.

SPRING, Úrsula Oswald. INTERNATIONAL SECURITY, PEACE, DEVELOPMENT, AND ENVIRONMENT. [s.l.]: UNESCO, 2009.

SZETEY, Katrina; MOGHADAM, Mehran Mahdavi; BANDARI, Reihaneh; LESTER, Rebeca; BRYAN, Brett A. (2019). Local Agenda 2030 for sustainable development. In *The Lancet Planetary Health* (Vol. 3, Issue 6, pp. e240–e241). Elsevier B.V. disponível em: <[https://doi.org/10.1016/S2542-5196\(19\)30087-7](https://doi.org/10.1016/S2542-5196(19)30087-7)>

THONIG, Richard; DEL RÍO, Pablo; KIEFER, Christoph; et al. Does ideology influence the ambition level of climate and renewable energy policy? Insights from four European countries. *Energy Sources, Part B: Economics, Planning and Policy*, v. 16, n. 1, 2021. <<https://doi.org/10.1080/15567249.2020.1811806>>

TURMENA, Lucas; MAIA, Flávia. PERFIS DE CIDADES Nº5 - TERESINA, BRASIL. Bonn: Universidade das Nações Unidas - Instituto de Meio Ambiente e Segurança Humana (UNU-EHS), 2022.

UN - United Nations, Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development (UN, New York, 2015); disponível em: <<http://bit.ly/TransformAgendaSDG-pdf>>

UTOMO, Ario Bimo. Reimagining City Identities in Globalisation: A Constructivist Study on City Paradiplomacy. *Global South Review*, v. 1, n. 2, 2020.

VALENCIA, Sandra C.; SIMON, David; CROESE, Sylvia; NORDQVIST, Joakim; OLOKO, Michael; SHARMA, Tarun; BUCK, Nick Taylor; VERSACE, Ileana. Adapting the Sustainable Development Goals and the New Urban Agenda to the City Level: Initial Reflections from a Comparative Research Project.” *International Journal of Urban Sustainable Development*, 11 (1): 4–23, 2019. doi:10.1080/19463138.2019.1573172.

VARGAS, E.V. FORESTS AND PARADIPLMACY | FLORESTAS E

PARADIPLMACIA. *Relações Internacionais no Mundo Atual*, v. 5, n. 38 Special, 2022.

VAUGHTER, Philip; PARK, Jonghwi; PHAM, Nancy. *Driving Sustainable Consumption and Production at the Local Level: Education for Sustainable Development Projects from the Global RCE Network*. [s.l.]: United Nations University Institute for the Advanced Study of Sustainability, 2023.

VAUGHTER, Philip; PARK, Jonghwi; PHAM, Nancy. *Education for Sustainable Development Projects from the Global RCE Network Engaging Communities for Biodiversity Conservation*. [s.l.: s.n.], 2022. Disponível em: <[www.rcenetwork.org/portal](http://www.rcenetwork.org/portal)>.

VAUGHTER, Philip; PHAM, Nancy. *Education for Sustainable Development Projects from the Global RCE Network Tackling Climate Action at the Local Level*. [s.l.: s.n.], 2021. Disponível em: <[www.rcenetwork.org/portal](http://www.rcenetwork.org/portal)>.

WENDT, Alexander. *Anarchy is What States Make of it: The Social Construction*. Cambridge, MA: MIT Press, 1992. p. 391-425.

WIGHT, Martin. *Systems of States*. Leicester: Leicester University Press, 1977. 237 p.

WIMBADI, Ramanditya Wimbardana; DJALANTE, Riyanti. *From decarbonization to low carbon development and transition: A systematic literature review of the conceptualization of moving toward net-zero carbon dioxide emission (1995–2019)*. *Journal of Cleaner Production*, v. 256, 2020.

WRI BRASIL. *Alianças para Transformação Urbana em ação: coletividade e resiliência climática na periferia de Teresina*. Wri Brasil, 2024. Disponível em: <<https://www.wribrasil.org.br/atividades/aliancas-pela-transformacao-urbana-coletividade-resiliencia-climatica-periferia-teresina>>

YIN ROBERT K. *Yin, Pesquisa Qualitativa: do início ao fim*. São Paulo: PENSO, 2016.

## 9 GLOSSÁRIO

**Ad hoc:** Para um propósito específico ou finalidade que esteja sob consideração imediata.

**Aggiornamento:** Atualização ou modernização no jargão da diplomacia moderna.

**Agenda:** Conjunto de tarefas ou objetivos programados para serem realizados em um período específico. Em política, refere-se a pautas de discussão ou metas, como a Agenda 2030 da ONU.

**Benchmarking:** Conjunto de padrões de excelência que servem de referência para outras medidas.

**Capacity Building:** Desenvolvimento de habilidades, recursos e estruturas necessárias para fortalecer instituições ou indivíduos.

**Compliance:** Conformidade com leis, regulamentos, normas e políticas aplicáveis a uma organização ou setor.

**Desenvolvimento Sustentável:** Modelo de crescimento que equilibra as necessidades econômicas, sociais e ambientais sem comprometer os recursos para gerações futuras.

**Earth System Governance (ESG):** Abordagem para compreender e tratar as questões ambientais globais por meio de governança integrada e baseada em sistemas.

**Framework:** Modelo de quadros utilizado em tratados e convenções firmadas sob a égide da ONU.

**Global:** Relativo a todo o mundo ou que abrange a totalidade de algo, frequentemente usado em contextos que envolvem globalização ou impactos planetários.

**Governança:** Processo de tomada de decisões e implementação de políticas, envolvendo múltiplos atores, como governos, empresas e sociedade civil.

**Governança Cross-Scale:** Modelo de governança que opera através de diferentes níveis, desde o local até o global, promovendo integração e coordenação entre as escalas.

**Green Economy:** Economia verde, um modelo de desenvolvimento econômico que prioriza a sustentabilidade ambiental e a inclusão social.

**Hard power:** Meios coercivos pelos quais o governo de um país induz terceiros a fazerem o que de outra forma não fariam.

**Hub:** Rede ou série de conexões de pontos distintos que pertencem ao mesmo sistema.

**Interdependência Complexa:** Teoria das relações internacionais que destaca a interconexão entre estados e atores não estatais em um mundo globalizado.

**Jus scriptum:** O conjunto de lei e normas escritas.

**Know-how -** experiência, familiaridade ou conhecimento acerca de determinada área de atuação.

**Mainstreaming:** a inclusão de preocupações relevantes sobre o desenvolvimento sustentável.

**Meio Ambiente:** Refere-se ao conjunto de condições naturais que influenciam a vida no planeta, incluindo recursos naturais, fauna, flora e climas.

**One-size-fits-all:** modelo de política pública em que se aplica as mesmas diretrizes para solucionar o mesmo problema em diferentes contextos.

**Outsourcing:** Prática de delegar determinado serviço ou atividade econômica para provedores estrangeiros.

**Paradiplomacia:** Atuação diplomática realizada por governos subnacionais, como estados e municípios, para estabelecer relações internacionais de interesse específico.

**Policy Making:** Processo de elaboração e implementação da política pública que engloba todas as suas etapas até que seja possível sua avaliação.

**Policy Networks:** Redes de políticas compostas por atores interconectados que influenciam a formulação e a implementação de decisões governamentais.

**Roster:** Listagem ou elenco dos componentes de um determinado grupo ou organização.

**Stakeholders:** Partes interessadas ou envolvidas em um projeto ou organização, incluindo indivíduos, grupos ou entidades que possam ser afetados ou influenciar resultados.

**Smart Cities:** Cidades inteligentes que utilizam tecnologias inovadoras para melhorar a infraestrutura urbana, a qualidade de vida e a sustentabilidade.

**Soft power:** capacidade de persuadir outros países de que deveriam querer o que deseja-se que eles queiram.

**Startup:** Empreendimento baseado em inovações tecnológicas com impactos sociais

**SWOT:** Sigla em inglês para "Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats". É uma ferramenta de análise estratégica para identificar pontos fortes, fracos, oportunidades e ameaças em um projeto ou organização.

Think Tank: Instituição ou grupo de especialistas que realiza pesquisas e formula recomendações em áreas específicas, como política pública, economia ou relações internacionais.

Top-down: Verticalização de uma política, sendo orientado por decisões feitas a partir das autarquias hierarquicamente superiores.

**Anexo II - TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA PUBLICAÇÃO ELETRÔNICA  
NO REPOSITÓRIO INSTITUCIONAL - RI/UFPI**



**TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA PUBLICAÇÃO ELETRÔNICA NO  
REPOSITÓRIO INSTITUCIONAL - RI/UFPI**

**1. Identificação do material bibliográfico:**

- Tese  Dissertação  Monografia  TCC Artigo  Livro  
 Capítulo de Livro  Material Cartográfico ou Visual  Música  
 Obra de Arte  Partitura  Peça de Teatro  Relatório de pesquisa [  
 Comunicação e Conferência  Artigo de periódico  Publicação seriada  
 Publicação de Anais de Evento

**2. Identificação do Trabalho Científico:**

Curso de Graduação: Ciência Política

Programa de pós-graduação: \_\_\_\_\_

Outro: \_\_\_\_\_

Autor(a): Marcílio Honnayb de Brito Ferreira

E-mail: honnayb@gmail.com

Orientador (a): Profa. Dra. Monique de Menezes

Instituição: Universidade Federal do Piauí

Membro da banca: Vitor Eduardo Veras de Sandes Freitas

Instituição: Universidade Federal do Piauí

Membro da banca: Profa. Dra. Beatriz de Paula Silva Ribas

Instituição: Universidade Federal de Minas Gerais

Titulação obtida: Bacharel em Ciência Política

Data da defesa: 29/01/2025

Título do trabalho: **A IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA 2030 POR MEIO DE PARADIPLOMACIA E MODELOS DE GOVERNANÇAS MULTINÍVEIS - O CASO DE TERESINA**

Agência de fomento (em caso de aluno bolsista): \_\_\_\_\_

**3. Informações de acesso ao documento no formato eletrônico:**

Liberação para publicação:

Total:

Parcial: . Em caso de publicação parcial especifique a(s) parte(s) ou o(s) capítulos(s) a serem publicados: \_\_\_\_\_

**TERMO DE AUTORIZAÇÃO**

Em atendimento ao Artigo 6º da Resolução CEPEX nº 264/2016 de 05 de dezembro de 2016, autorizo a Universidade Federal do Piauí - UFPI, a disponibilizar gratuitamente sem ressarcimento dos direitos autorais, o texto integral ou parcial da publicação supracitada, de minha autoria, em meio eletrônico, no Repositório Institucional (RI/UFPI), no formato especificado\* para fins de leitura, impressão e/ou *download* pela *internet*, a título de divulgação da produção científica gerada pela UFPI a partir desta data.

Local: Teresin Data: 21/02/2025

Assinatura do(a) autor(a): Marcílio Honnayb de Brito Ferreira