

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO INTERNACIONAL II

EVERTON DAS NEVES GONÇALVES

WILLIAM PAIVA MARQUES JÚNIOR

JOSÉ LUIZ SOUZA DE MORAES

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito internacional II[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Everton Das Neves Gonçalves, William Paiva Marques Júnior, José Luiz Souza de Moraes – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-323-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito. 3. Internacional. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO INTERNACIONAL II

Apresentação

Em 26 de novembro de 2025, tivemos a grata oportunidade de reunirmo-nos em São Paulo, na Universidade Mackenzie para fins de participação no XXXII Encontro Nacional do Conpedi; evento este, que bateu recordes de público e de trabalhos inscritos. Em meio a toda uma série de discussões, o Direito Internacional se fez presente em seu Grupo de Trabalho (GT) número 2. Diversos temas foram abordados buscando valorizar a necessidade de soluções comuns para problemas que atingem a humanidade como um todo; especialmente, quando, por exemplo, tivemos, neste ano, no Brasil, a chamada COP-30 que enfatizou a necessidade de encontrarmos solução conjunta para as questões, climática e ambiental, com enfoque especial na Amazônia. Discussões de alto nível foram entabuladas com o fito de contribuição acadêmica para com as sociedades, nacional e internacional. Aliás, a importância desse tipo de debate é difundir o pensamento acadêmico embasado em marcos teóricos factíveis com vistas a mudar a realidade nefasta do desafeto, da insegurança, da fragilidade geográfica, institucional e da não fraternidade entre pessoas e povos que convivem em Planeta tão gravemente atingido pela insanidade do egoísmo. Dedicamo-nos, portanto, neste XXXII Conpedi, no GT de DIREITO INTERNACIONAL II, para trabalhar temas que haverão de contribuir para a melhoria do convívio fraterno no Planeta. Dos assuntos tratados nos treze trabalhos apresentados destaca-se conforme se vê:

A AMAZÔNIA COMO PATRIMÔNIO COMUM DA HUMANIDADE: RISCOS JURÍDICOS E OS LIMITES DA SOBERANIA NACIONAL À LUZ DO DIREITO INTERNACIONAL de autoria de Bruna Kleinkauf Machado, Mimon Peres Medeiros Neto, Natalia Mascarenhas Simões Bentes; tratando da Floresta Amazônica como “patrimônio comum da humanidade” que, entretanto, suscita tensões jurídicas e políticas em torno da soberania dos Estados amazônicos, especialmente o Brasil, e da autodeterminação dos povos tradicionais que habitam a região reproduzindo lógicas coloniais e contribuindo para “colonialismo verde” e “ambientalismo seletivo”.

CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE NO BRASIL, SUPRA-LEGALIDADE E O BLOCO CONSTITUCIONAL escrito por Sérgio Tibiriçá Amaral e Maria Fernanda de Toledo Pennacchi Tibiriçá Amaral. Os autores trataram do controle de convencionalidade das leis domésticas a partir das mudanças trazidas pela EC nº. 45/2004, ao incluírem o § 3º ao art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) e pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos.

O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL E A GEOPOLÍTICA DO MUNDO CONTEMPORÂNEO: ANÁLISE DOS CASOS BOSCO NTAGANDA, DOMINIC ONGWEN E AL HASSAN elaborado por Robson Vitor das Neves, Karoene Mara Abreu Rodrigues e Márcia Helena de Magalhães. Os autores empreenderam análise sobre a complexa inserção do Tribunal Penal Internacional (TPI) na arena geopolítica contemporânea analisando três casos emblemáticos julgados pela Corte de Haia: o caso Bosco Ntaganda, o caso Dominic Ongwen e o caso Al Hassan.

ENTRE A GUERRA ÀS DROGAS E OS DIREITOS HUMANOS: A EVOLUÇÃO DOS DISCURSOS INTERNACIONAL NO CONTROLE DE SUBSTÂNCIAS PSICOATIVAS desenvolvido por Alexandria dos Santos Alexim e Leonardo da Silva Lopes e analisando a evolução histórica, normativa e discursiva do regime internacional de controle de drogas no âmbito do Direito Internacional.

MUDANÇAS CLIMÁTICAS E CONSUMO GLOBAL: O PAPEL DO DIREITO TRANSNACIONAL E DA GOVERNANÇA GLOBAL NA REGULAÇÃO DAS CADEIAS DE PRODUÇÃO pensado por Anna Gabert Nascimento e Luísa Malfussi Horst que trataram das mudanças climáticas, seus principais causadores e em que medida o Direito Transnacional pode influenciar na regulação das cadeias transnacionais de produção, de forma a reduzir os impactos do consumo global.

OS NOVOS ATORES NO REGIME CLIMÁTICO INTERNACIONAL: ENTRE GOVERNANÇA CLIMÁTICA POLICÊNTRICA E LEGITIMIDADE de autoria de Sabrina Cadó e Laura Prado de Ávila destacou o Regime Internacional das Mudanças Climáticas para além do que, tradicionalmente, é inerente aos atores Estatais, destacando a inserção e a legitimidade de novos atores na governança climática global.

LITIGÂNCIA CLIMÁTICA E (DES)GLOBALIZAÇÃO: A JUSTIÇA CLIMÁTICA NA RESPONSABILIZAÇÃO DE ESTADOS E GRANDES POLUIDORES discutido por Silvio Matias Marques e Angela Limongi Alvarenga Alves destacando, a sua vez, o papel da litigância climática e do Poder Judiciário na implementação de metas climáticas internacionais em contexto marcado pela desglobalização e pelo avanço de políticas soberanistas; ainda, diante do enfraquecimento da cooperação internacional.

CLONAGEM HUMANA E EDIÇÃO GENÉTICA: UMA ABORDAGEM INTERNACIONAL redigido por Rodolfo Milhomem de Sousa chamando a atenção para as constantes interações entre a realidade a ficção científica segundo o domínio da tecnologia de

mapeamento do DNA humano e a possibilidade de clonagem de órgãos, impressão 3D de tecidos, sangue artificial e na total clonagem de um ser humano para toda uma variedade de utilizações.

DIREITO INTERNACIONAL, CONFLITOS ARMADOS E PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE de autoria de Leonardo de Camargo Subtil e Luísa Malfussi Horst destacando, como desdobramento dos conflitos armados, os danos devastadores aos ecossistemas e aos recursos naturais.

DISCRIMINAÇÃO RACIAL NO BRASIL E NO SISTEMA INTERAMERICANO: ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A LEI N.º 7.716/1989 E A CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA O RACISMO, A DISCRIMINAÇÃO RACIAL E FORMAS CORRELATAS DE INTOLERÂNCIA elaborado por Isadora de Melo; Carolina Fabião da Silva e Giovanna Aguiar Silva analisando criticamente a Lei nº 7.716/1989 e a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (CIRD), ratificada pelo Brasil em 2022, à luz do conceito de colonialidade.

INCOTERM DDP: INAPLICABILIDADE NAS IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS de autoria de Sandro Rodrigues Silva e Marcelo Lamy analisando a complexa inaplicabilidade do Incoterm DDP (Delivered Duty Paid) no contexto das importações brasileiras.

META-REGULAÇÃO, CORREGULAÇÃO E AUTORREGULAÇÃO: INTERNACIONALIZAÇÃO DO DIREITO E GOVERNANÇA ENERGÉTICA desenvolvido por Carolina Araujo De Azevedo Pizoeiro Gerolimich examinando como a meta-regulação, a correção e a autorregulação contribuem para a internacionalização do Direito no campo da governança energética.

A RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL DAS MULTINACIONAIS EM RELAÇÃO AO MEIO AMBIENTE: DESAFIOS E PERSPECTIVAS JURÍDICAS organizado por Victória Moreira Liberal e Rafael Campos Menezes para analisar os desafios e as perspectivas relacionadas à responsabilidade internacional das empresas multinacionais em relação aos danos ao meio ambiente

Ao que se vê foi uma tarde de profícuas discussões e de engrandecimento da pesquisa na área do Direito Internacional e que, agora, pretendemos compartilhar com a comunidade acadêmica.

As pesquisas ora apresentadas funcionam como canais indispensáveis nos debates e propostas das pendências existentes nos campos indicados e na busca de soluções efetivas para as problemáticas indicadas. Reiteramos a esperança que a obra ora apresentada sirva como parâmetro acadêmico para a compreensão dos problemas da complexa realidade mundial sob a óptica internacionalista. Desejamos leituras proveitosas na construção de uma nova perspectiva para os desafios impostos ao Direito Internacional no contexto contemporâneo pós-pandêmico e atento aos clamores da Mãe Natureza.

Convidamos, pois, a todas e todos interessados (as) nos estudos da internacionalidade para acompanhar-nos em frutífera leitura.

São Paulo, Conpedi Mackenzie, novembro de 2025.

Everton Das Neves Gonçalves

Universidade Federal de Santa Catarina

José Luiz Souza de Moraes

Mackenzie

William Paiva Marques Júnior

Universidade Federal do Ceará

OS NOVOS ATORES NO REGIME CLIMÁTICO INTERNACIONAL: ENTRE GOVERNANÇA CLIMÁTICA POLICÊNTRICA E LEGITIMIDADE

NEW ACTORS IN THE INTERNATIONAL CLIMATE REGIME: BETWEEN POLYCENTRIC CLIMATE GOVERNANCE AND LEGITIMACY

Sabrina Cadó ¹
Laura Prado de Ávila ²

Resumo

O Regime Internacional das Mudanças Climáticas tradicionalmente foca nos atores estatais, porém, conforme a associação do LPAA e o portal NAZCA, em 2017 havia cerca de 1.500 compromissos assumidos por mais de 2.000 municípios, corporações privadas e 230 organizações da sociedade civil. Este artigo buscou responder ao seguinte problema de pesquisa: em que medida as controvérsias relacionadas à inserção e à legitimidade de novos atores na governança climática global podem ser superadas além da atuação dos Estados Internacionais? O objetivo geral consistiu em investigar essa inserção e a possibilidade de reconhecimento de legitimidade desses atores. Como objetivos específicos, analisaram-se o papel de atores não estatais no regime e governança climática global e a teoria da governança policêntrica, com destaque para seus potenciais contributos e desafios. O referencial teórico adotado foi a autora Edith Brown Weiss e sua visão do Direito Internacional em um Mundo Caleidoscópico. O estudo explorou o papel de atores não estatais na implementação de compromissos climáticos e aprofundou-se na análise da governança policêntrica, considerando a multiplicidade de níveis e de agentes, suas vantagens, desvantagens e possíveis soluções. Foram delineadas considerações sobre a interação política entre esferas pública e privada e suas implicações para a legitimidade desses novos participantes. A pesquisa utilizou o método hipotético-dedutivo, com aceitação parcial da hipótese principal. Concluiu-se que as controvérsias podem ser superadas, reconhecendo-se o papel subsidiário e complementar de atores não estatais, cuja participação tem potencial para fortalecer a efetividade do sistema regulatório climático internacional.

Palavras-chave: Novos atores internacionais, Governança climática policêntrica, Legitimidade, Regime internacional, Mudanças climáticas

Abstract/Resumen/Résumé

The International Climate Change Regime has traditionally focused on state actors. However, according to the LPAA association and the NAZCA portal, in 2017 there were around 1,500

¹ Doutoranda em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. Bolsista CAPES Modalidade II. Especialista em Direito Tributário. Professora da Rede Municipal de Caxias do Sul e Advogada. E-mail: sabrinacado.adv@gmail.com

² Mestra em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. MBA em Compliance e ESG pela USP/Esalq. Advogada graduada pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Email: lpavila1@ucs.br

commitments undertaken by more than 2,000 municipalities, private corporations, and 230 civil society organizations. This article sought to address the following research question: to what extent can the controversies related to the inclusion and legitimacy of new actors in global climate governance be overcome beyond the actions of international states? The general objective was to investigate this inclusion and the possibility of recognizing the legitimacy of such actors. As specific objectives, the study analyzed the role of non-state actors in the climate regime and global governance, as well as the theory of polycentric governance, highlighting its potential contributions and challenges. The theoretical framework adopted was Edith Brown Weiss and her perspective on International Law in a Kaleidoscopic World. The study explored the role of non-state actors in implementing climate commitments and delved into the analysis of polycentric governance, considering the multiplicity of levels and agents, its advantages, disadvantages, and possible solutions. Considerations were outlined regarding the political interaction between public and private spheres and their implications for the legitimacy of these new participants. The research applied the hypothetical-deductive method, with partial acceptance of the main hypothesis. It concluded that the controversies can be overcome by recognizing the subsidiary and complementary role of non-state actors, whose participation has the potential to strengthen the effectiveness of the international climate regulatory system.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: New international actors, Polycentric climate governance, Legitimacy, International regime, Climate change

1. Introdução

A problemática das mudanças do clima implica os aspectos de cada sociedade e de cada setor econômico. Segundo Daniel Bodansky, não é incomum esta pauta engajar instituições de todos os tipos, nos âmbitos público e privado, em variadas escalas, do local ao global¹. Todos estes interessados perseguem o objetivo comum de adaptação e mitigação das mudanças climáticas, nos limites das suas atuações. Como consequência, é possível perceber a formação de um sistema de governança com diferentes arranjos e que se estende para além do Regime Internacional do Clima, com aumento considerável da complexidade institucional².

A fim de definir esta complexidade no âmbito da governança climática, Biermann et al. introduziram uma tipologia visando distinguir os diferentes tipos e graus de fragmentação na área, descrevendo-a como uma “arquitetura de governança altamente fragmentada”³. Noutra perspectiva, Alessandra Lehmen afirma vivermos em um período de notável inovação institucional na governança ambiental global, com diferentes tipos de instituições – parte com antecedentes históricos, parte em atuação inédita – desempenhando papéis fundamentais⁴.

Neste contexto, o presente estudo dedica-se à elucidação do seguinte problema de pesquisa: Em que extensão as controvérsias envoltas à inserção e à legitimidade de novos atores na governança climática global pode ser superada para além da atuação dos Estados Internacionais? Tendo como objetivo investigar em que extensão as controvérsias envoltas à inserção e à legitimidade de novos atores na governança climática global pode ser superada para além da atuação dos Estados Internacionais, permitindo seu engajamento ativo no enfrentamento do clima. Dentre os objetivos específicos, pretende-se analisar a inserção dos novos atores não estatais no regime e governança climática global, bem como explorar a teoria sobre governança climática policêntrica e as contribuições ao reconhecimento da legitimidade destes atores. Adotando como referencial teórico a autora Edith Brown Weiss e sua perspectiva sobre o Direito Internacional no Mundo Caleidoscópico.

Utiliza-se do método hipotético-dedutivo, compreendendo preliminarmente que as controvérsias envoltas à inserção e à legitimidade de novos atores na governança climática

¹ BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. **International Climate Change Law**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 258.

² HICKMANN, Thomas. **Rethinking Authority in Global Climate Governance**. How transnational climate initiatives relate to the international climate regime. Nova York: Routledge, 2017, p. 20.

³ BIERMANN, F., P; PATTBERG, F. Zelli; ASSELT, H. Van. The Consequences of a Fragmented Climate Governance Architecture: A Policy Appraisal. In: **Global Climate Governance Beyond 2012: Architecture, Agency, and Adaptation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 15.

⁴ LEHMEN, Alessandra. **Governança Ambiental Global e Direito**. Curitiba: Juruá, 2018.

global pode ser superada para além da atuação dos Estados Internacionais, reconhecendo o papel complementar desenvolvido pelos primeiros. A técnica de pesquisa, por seu turno, pautou-se pelos tipos exploratório e bibliográfico. Em sequência, adentra-se no aprofundamento acerca da inserção de novos atores na governança climática global.

2. A inserção de novos atores na governança climática global

No âmbito da política ambiental global, onde os problemas transfronteiriços tendem a assumir a forma de dilemas cuja reação requer engajamento coletivo, estes são encarados como decorrentes da “tragédia dos comuns”. Nesta tragédia, os Estados enquanto atores individuais buscam os seus próprios interesses, usando excessivamente os recursos de acesso aberto em detrimento dos demais. Ainda, estes atores utilizam-se de tendências relativamente discretas, como o crescimento populacional, o consumo e a industrialização, a justificar a exploração da natureza⁵. Para os acadêmicos desta tradição, os problemas ambientais globais podem ser resolvidos por meio da cooperação intergovernamental e do estabelecimento de instituições internacionais responsáveis pela restrição e regulação do uso de recursos globais comuns⁶.

Ainda que esta abordagem teórica possa oferecer sentido às controvérsias globais sobre a exploração indiscriminada da natureza em benefício de interesses geopolíticos próprios dos Estados, esta tende a falhar no reconhecimento do papel desempenhado por atores não-estatais no cenário internacional⁷. Isto porque, atores sub e não estatais estão diretamente envolvidos na formação e manutenção dos regimes ambientais internacionais, como também na implementação dos acordos destes provenientes. Em termos mais recentes, este grupo de atores adotou várias funções na formulação de políticas de governança ambiental global, antes atribuídas aos Estados, especialmente na definição de *standards* ambientais⁸.

Anteriormente ao processo que conduziu ao Acordo de Paris, considerando que os atores sub e não estatais desempenharam papel significativo no exame técnico, a *Lima to Paris Action Agenda (LPAA)* direcionou as iniciativas do grupo para a redução de emissões e

⁵ BULKELEY, H.; ANDONOVA, L.B.; BETSILL, M.M.; et al. **Transnational Climate Change Governance**. Cambridge: Cambridge University Press; 2014, p. 12.

⁶ HICKMANN, Thomas. **Rethinking Authority in Global Climate Governance**. How transnational climate initiatives relate to the international climate regime. Nova York: Routledge, 2017, p. 20.

⁷ HICKMANN, Thomas. **Rethinking Authority in Global Climate Governance**. How transnational climate initiatives relate to the international climate regime. Nova York: Routledge, 2017, p. 20.

⁸ HICKMANN, Thomas. **Rethinking Authority in Global Climate Governance**. How transnational climate initiatives relate to the international climate regime. Nova York: Routledge, 2017, p. 20.

estabeleceu o portal de registro NAZCA. Foram reunidos pelo Secretariado Geral da ONU no *Climate Summit* de 2014, não apenas líderes de governo, como do setor privado e da sociedade civil, catalisando uma série de iniciativas públicas, privadas e conjuntas na redução das emissões de gases de efeito estufa⁹. Apesar do Regime Internacional das Mudanças Climáticas estar centrado essencialmente em atores estatais, conforme a associação do LPAA e o portal NAZCA, existiam em 2017 aproximadamente 1.500 compromissos de mais de 2.000 municípios, além de um número aproximado de corporações privadas e mais de 230 organizações da sociedade civil engajados na pauta climática¹⁰.

Por mais que estes atores não desenvolvam papel formal nas negociações do clima, exercem significativas funções, baseadas no fornecimento de informações e análises, realização de propostas e formação de *lobbies* junto aos governos. Em termos apenas recentes, o UNFCCC tentou envolver diretamente atores subestatais e não estatais em atividades relacionadas às mudanças climáticas, sob o escopo do regime¹¹. A visível separação entre o regime climático internacional e o conjunto mais amplo de ações destes últimos atores mudou tão somente com o processo de quatro anos que antecedeu e conduziu ao Acordo de Paris¹². No início do referido processo, existiam expectativas de que o instrumento reconhecesse explicitamente o papel de atores subestatais e não estatais no enfrentamento das mudanças climáticas, inclusive com a esperança de que determinados grupos assinassem o tratado.

Sendo, no entanto, o processo do UNFCCC conservador por natureza, o afastamento tão radical das normas internacionais sobre acordos multilaterais de cunho ambiental não obteve força nas negociações. A única menção sobre atores não estatais aparece no preâmbulo do acordo de forma indireta, reconhecendo a importância do engajamento de vários atores na questão. Ainda assim, a decisão da COP que adotou o Acordo de Paris inclui uma seção mais completa sobre as “partes interessadas não partidárias”, sendo esta a categoria responsável por incluir as organizações da sociedade civil, o setor privado, as instituições financeiras, as cidades e outras autoridades subnacionais no regime climático. São possíveis que as ações de atores sub e não estatais tanto desempenhem importantes

⁹ BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. **International Climate Change Law**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 292.

¹⁰ “NAZCA” significa Non-State Actor Zone for Climate Action (Zona de Atores Não Estatais para Ação Climática). Foi lançada em 2014 pela presidência peruana da COP20.

¹¹ BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. **International Climate Change Law**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 292.

¹² BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. **International Climate Change Law**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 292.

papéis no Acordo de Paris, quanto encontrem respaldo jurídico (ainda que mínimo) nas menções realizadas¹³.

Os autores Bodansky, Brunnée e Rajamani afirmam que os atores não estatais desempenham um papel de apoio, reforçando a credibilidade das NDCs. Como exemplo, o *Paris Pledge for Action* prometeu apoio para a implementação do Acordo de Paris e contou com a assinatura de mais de 600 empresas, 180 investidores e 110 cidades e regiões. Ainda, as ações da sociedade civil e do setor privado servem como potencial catalisador na promoção de NDCs mais fortes no futuro, por meio do uso de inovação, de mobilização política e de efeitos de demonstração. A governança climática em sua forma policêntrica ajudaria a compensar eventuais perdas de impulso no regime internacional do clima¹⁴. Ou seja, ao passo que estes compromissos e atividades paralelas ao Regime Internacional das Mudança Climáticas fornecem apoio político ao Acordo de Paris, podem igualmente complementá-lo.

Para além, afirmam ser possível que estas ações de atores não estatais operem em substituição ao regime climático internacional, caso este falhe. Esses citam o caso de retirada de países do Acordo de Paris em virtude de mudanças políticas internas, como nos Estados Unidos, onde permanecem as iniciativas de enfrentamento climático com cunho não estatal¹⁵.

Sob outro aspecto desta perspectiva de substituição, é possível mencionar as falhas dos atores estatais com os compromissos climáticos internacionalmente assumidos. Por um lado, as obrigações firmadas pelos Estados não necessariamente se demonstram ambiciosas o suficiente para manter o aquecimento da temperatura global abaixo de 2°C, conforme o objetivo do Acordo de Paris¹⁶. Por outro, mesmo havendo uma lacuna entre o ideal e a resposta regulatória dos atores estatais, esses últimos ainda falham no alcance das metas por si estipuladas no âmbito das suas NDCs.

Neste sentido, percebe-se que a distância entre o cenário ideal de reduções e as ações de fato realizadas pelos Estados deixa a desejar no enfrentamento desta crise de nível global. Não por menos, outros atores assumem a dianteira no âmbito de suas atividades e, em virtude deste movimento de empoderamento *bottom-up*, se levanta a discussão sobre a perspectiva substitutiva.

¹³ BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. **International Climate Change Law**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 293.

¹⁴ BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. **International Climate Change Law**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 258-259.

¹⁵ BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. **International Climate Change Law**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 258-259.

¹⁶ BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. **International Climate Change Law**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 259.

Não se trata, entretanto, de outros atores assumirem as funções diplomáticas, regulatórias e de pacificação social protagonizadas pelos Estados no Direito Internacional, mas de frentes paralelas e alternativas de enfrentamento das mudanças climáticas serem viabilizadas. Veja-se, pois, que não estão em debate os Estados contemporâneos *per si*, assim reconhecidos como um dos mecanismos de governança mais avançados existentes e capazes de garantir grau razoável de segurança e prosperidade internacional.

Contudo, nos termos que acertadamente postos por Lehmen, “hoje a governança não é mais sinônimo de governo”. No contexto de globalização e interdependência, “nenhum Estado individualmente considerado, por mais competente que seja, tem condições de lidar com problemas essencialmente transnacionais como aqueles relativos ao meio ambiente [...]”¹⁷. Nesta perspectiva, as ferramentas tradicionais da cooperação entre Estados, como as organizações internacionais e os tratados dos quais se ocupa o Direito Internacional clássico, tampouco se demonstram aptos para lidar com problemas de proporção global como as mudanças do clima¹⁸. Assim considerando, Lehmen explica:

Esse resultado não decorre exclusivamente de questões diplomáticas relacionadas ao processo de negociação em si. O problema, aqui, é de outra ordem: como as organizações internacionais retiram sua justificação do consenso e da participação dos Estados, frequentemente refletem apenas um denominador comum mínimo dos objetivos políticos desses, esvaziando-se da força necessária para propelar as transformações necessárias. Novos arranjos institucionais não serão, sozinhos, suficientes para a solução desses problemas - os mesmos interesses, desequilíbrios de poder e custos transacionais que impedem as instituições tradicionais de regular efetivamente a governança global também ocorre quanto aos novos instrumentos. Entretanto, não cremos que as instituições tenham sua relevância limitada a refletir as condições prevalentes. Pelo contrário - e esse é o fundamento último deste estudo -, sustentamos que o esforço consciente para repensar e redesenhar instituições é primeiro, é imprescindível por representar uma possibilidade concreta de inovar quanto ao cenário existente e, com isso, criar uma governança mais efetiva e, segundo, ainda que eminentemente transdisciplinar, diretamente afetado ao Direito. As instituições não podem ignorar as pressões e os desafios sobre elas postos; pelo contrário, devem reconhecê-los e antecipá-los. Uma arquitetura inteligente e inovadora das instituições, justamente porque estas são sujeitas a limitações de toda sorte, é crucial.¹⁹

Segundo Bodansky, Brunnée e Rajamani, os defensores de um sistema de governança policêntrica das mudanças climáticas argumentam o uso da abordagem de dimensões discretas em múltiplos níveis, por múltiplos atores, como facilitador do progresso

¹⁷ LEHMEN, Alessandra. **Governança Ambiental Global e Direito**. Curitiba: Juruá, 2018, p. 96.

¹⁸ LEHMEN, Alessandra. **Governança Ambiental Global e Direito**. Curitiba: Juruá, 2018, p. 97.

¹⁹ “Este resultado” no texto original refere-se à falha dos Estados no cumprimento dos objetivos gerais pensados para as negociações de Joanesburgo. A citação, entretanto, facilmente se adapta aos problemas gerais enfrentados pelo Direito Ambiental Internacional e mantém seu foco na nova estrutura de governança das instituições. LEHMEN, Alessandra. **Governança Ambiental Global e Direito**. Curitiba: Juruá, 2018, p. 98-99.

incremental e direcionado. Consideradas as enfermidades das negociações, bem como as incertezas sobre o sucesso de destes processos, diversificar o portfólio de abordagens políticas ajuda a reduzir o risco de fracasso²⁰. Conquanto estas iniciativas sejam reconhecidas como “um meio crítico de ‘preencher’ esta lacuna”, compreender em que medida as ações sub e não estatais produzem efeitos práticos na redução das emissões dos gases de efeito estufa ainda é um desafio, dificultando uma avaliação mais aprofundada sobre a eficácia destas reivindicações e seus efeitos no Direito Internacional²¹.

Ainda assim, a arquitetura complexa e descentralizada da governança climática é abordada pelos três autores como tendo quatro características centrais: a) Primeiramente, é multinível, significando dizer que opera em diferentes regiões geográficas por meio de uma escala de instituições globais até locais, do nacional ao subnacional; b) Na sequência, é multiatores, envolvendo instituições públicas e privadas, como Estados, governos subnacionais, organizações internacionais, empresas e a sociedade civil; c) Em terceiro, esta envolve diferentes graus de legalização, com regras de *hard* e *soft law*, e aplicação de *standards* internacionalmente reconhecidos; e d) É policêntrica, ou seja, não está vinculada a uma autoridade organizadora central²².

São tratadas, em sequência, as duas primeiras características, sendo resguardada a discussão sobre a natureza jurídica de instrumentos internacionais. A última característica, ainda que desenvolvida, será delineada durante a exploração das demais, considerando a impossibilidade de segregá-la para explicar os fenômenos sociais e jurídicos sob análise.

3. A governança climática policêntrica e as controvérsias envoltas à legitimidade

Acerca da governança policêntrica facetada em multiníveis, por primeiro, ainda que sua teorização possua origem recente, o fato social remonta a outras épocas. No momento em que uma comunidade política se organiza para além nível local, essa opera em múltiplas escalas de governança. Conforme os autores, o Direito Internacional sempre teve um caráter multinível, na medida em que as instituições internacionais atuam por meio de governos nacionais e não de forma direta. Além disso, a implementação do Direito Internacional depende necessariamente da sua internalização por parte dos Estados em suas leis e políticas

²⁰ BODANSKY, Daniel. BRUNNÉE, Jutta. RAJAMANI, Lavanya. **International Climate Change Law**. Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 293-294.

²¹ BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. **International Climate Change Law**. Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 259.

²² BODANSKY, Daniel. BRUNNÉE, Jutta. RAJAMANI, Lavanya. **International Climate Change Law**. Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 259-260.

nacionais. A diferença do Direito Internacional tradicional e da governança multinível, é que aquele era geralmente caracterizado pelo enfoque no nível nacional, em vez de subnacional e governamental²³.

A governança multinível envolve relações horizontais entre instituições de mesmo nível hierárquico ou geográfico; relações verticais entre instituições de diferentes níveis; e relações diagonais entre instituições de diferentes níveis e localizadas em países distintos. Quer dizer que as organizações multilaterais internacionais como a UNFCCC e o Banco Mundial, por exemplo, possuem interações horizontais entre si, e verticais com os Estados e as organizações não governamentais.

Os Estados, entre si, relacionam-se bi e multilateralmente, ao passo que realizam interações verticais com as instituições internacionais (acima) e com os atores subnacionais (abaixo). Por vezes, contudo, estes mantêm relações diagonais com intervenientes subnacionais de outros Estados. Em sequência, os intervenientes subnacionais e privados mantêm relações horizontais entre si – podendo inclusive formar agrupamentos como o *Compact of Majors!* e o *C40 Cities Climate Leadership Group* –; e relações diagonais com instituições de outros níveis e hierarquias de governança²⁴.

As teorias sobre a governança multinível exploram as relações supramencionadas – horizontais, verticais e diagonais – entre essa infinidade de atores e instituições envolvidos. Nesta perspectiva, tanto pode ser a governança multinível hierárquica, quanto policêntrica. Nos sistemas hierárquicos, determinadas instituições possuem primazia sobre as demais, sendo a hierarquia comum entre aqueles atores que se relacionam de maneira vertical. A título de exemplo, menciona-se a prioridade do Direito Internacional sobre o Direito Nacional dos países, de modo que este segundo não fornece prerrogativas para a violação das obrigações internacionais de um Estado. Igualmente, o Direito Nacional demonstra-se superior ao Direito local no âmbito de legislação interna dos países. A hierarquia, ainda, pode existir entre instituições horizontalmente relacionadas, a exemplo no sistema internacional, da primazia da Carta da ONU sobre os demais tratados²⁵.

Em contraponto, os sistemas policêntricos possuem múltiplos “nós” de autoridade, contando com jurisdições sobrepostas e a ausência de ordenação hierárquica. Nesta forma de organização, múltiplas instituições são potencialmente capazes de abordar um mesmo

²³ BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. **International Climate Change Law**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 260.

²⁴ BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. **International Climate Change Law**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 260.

²⁵ BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. **International Climate Change Law**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 261.

problema ou situação. Neste sentido, o princípio da igualdade soberana que norteia o sistema estatal no Direito Internacional é exemplo de sistema policêntrico. Da mesma forma, ocorrem os relacionamentos entre as organizações internacionais existentes, cujas jurisdições policêntricas operam sem que uma se sobreponha sobre a outra²⁶.

Na prática, a realidade pode evidenciar a presença de elementos tanto hierárquicos, como policêntricos nos sistemas. Para Bodansky, Brunnée e Rajamani, muitos sistemas de governança multinível contam com os elementos de ambos. Ao passo, por exemplo, que Estados Unidos possuem características policêntricas entre os governos federal e estadual, no qual estes se sobrepõem, os estados norte-americanos podem desenvolver suas próprias políticas climáticas, empregando instrumentos regulatórios tais como aqueles utilizados pelo governo federal, a exemplo do comércio das suas emissões. O federalismo norte-americano conta igualmente com um caráter hierárquico, na medida em que a lei federal se demonstra suprema à estadual em caso de eventuais conflitos²⁷.

Outra situação relaciona-se com os tratados internacionais sobre o clima. Ainda que o UNFCCC, o Protocolo de Kyoto e o Acordo de Paris estabeleçam critérios de vinculação dos Estados, tais instrumentos não deslocam a soberania nacional dos últimos. Isso pois, permitem aos Estados, enquanto atores internacionais, que adotem políticas próprias de enfrentamento das mudanças climáticas, podendo ir além daquilo que exigido internacionalmente²⁸.

Relativamente à possibilidade de sobreposição das jurisdições como risco da governança policêntrica, são verificáveis vantagens e desvantagens. Por um lado, entende-se por positivo o fato de que várias instituições abordem um mesmo problema, permitindo uma variedade de experimentações e determinada flexibilidade no seu enfrentamento. Isto, dado que as instituições operantes em escala local servem como laboratórios para novas abordagens, sem o comprometimento de unidades de governança maiores. Ainda que as instituições não resguardecam qualquer tipo de relacionamento formal entre si, essas podem aprender com as experiências uma das outras. Nesta perspectiva, considerando uma abordagem como bem-sucedida em operação local, a experiência pode ser replicada como

²⁶ BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. **International Climate Change Law**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 261.

²⁷ BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. **International Climate Change Law**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 261.

²⁸ BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. **International Climate Change Law**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 261-262.

modelo em outras jurisdições de mesma escala ou ampliada para utilização em escalas maiores²⁹.

Em continuidade, uma abordagem descentralizada e multinível igualmente pode reduzir riscos de lacunas em dado regime. No momento em que determinada instituição não aborda o problema adequadamente, outra pode intervir para fazê-lo³⁰. Para Elinor Ostrom, a vantagem de uma abordagem policêntrica ao enfrentamento das mudanças climáticas reside no fato de que ela encoraja esforços experimentais em vários níveis, bem como o desenvolvimento de métodos para avaliação dos custos e benefícios de cada estratégia realizada em determinado ecossistema, permitindo comparação. Além disso, a autora refere que um forte comprometimento é um fator relevante no enfrentamento da crise do clima. Construir este comprometimento e a confiança de que outros atores igualmente assumem uma parcela de responsabilidade, pode ser mais efetivamente realizado em unidades de governança de pequena e média escala, conectadas por meio de redes de informação e monitoramento em diferentes níveis³¹.

Diferentes órgãos de governança podem complementar os serviços, reforçando uns aos outros a necessidade de considerar as diferentes competências e capacidades. Tendo as cidades maior potencial de conhecimento local do que as instituições nacionais e internacionais, este elemento demonstra-se útil para que as instituições de nível superior desenvolvam estratégias de implementação e administração de programas adequadas³².

Para além, a complementaridade das atuações pode permear diferentes organizações internacionais, sob a alçada de um objetivo em comum. Este é o caso do regime do Protocolo de Montreal na promoção das metas do Regime Internacional das Mudanças Climáticas, quando o instrumento recusa o financiamento de projetos que substituam substâncias destruidoras da camada de ozônio por gases de efeito estufa. Igualmente, cita-se a possibilidade de reforço do regime climático, por exemplo, pela Organização Mundial do Comércio (OMC), por meio do incentivo que subsídios à energia fóssil sejam gradualmente eliminados³³.

²⁹ BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. **International Climate Change Law**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 262.

³⁰ BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. **International Climate Change Law**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 262.

³¹ OSTROM, Elinor. **A Polycentric Approach for Coping With Climate Change**. World Bank Policy Research Working Paper n.º 5095. The World Bank, 2009, p. 38-39.

³² BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. **International Climate Change Law**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 262-263.

³³ BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. **International Climate Change Law**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 262-263.

Os efeitos positivos da governança policêntrica, portanto, são fortalecidos pelo desenvolvimento de redes, reduzindo os custos de transação, facilitando a difusão de ideias e de tecnologias, e promovendo a solidariedade e a cooperação³⁴. A rede de cidades *C40 Cities Climate Leadership Group*, por exemplo, desempenha suas atividades com base no compartilhamento de informações sobre zoneamento, políticas de transporte, além de desenvolver metodologias padronizadas para inventários de emissões em nível municipal, construindo capacidade e dando vozes às comunidades locais³⁵.

As atividades das instituições envolvidas na governança multinível e policêntrica, ainda, podem ser orquestradas conscientemente por uma organização, determinada como responsável por empregar ou incentivar as instituições semelhantes na execução de tarefas específicas, sejam elas de monitoramento, de construção de capacidade, ou para as quais essa possua pontos fortes em específico³⁶.

Conquanto a governança policêntrica detenha de benefícios tais como os mencionados, essa também cria potencial para confusão, duplicação de esforços, conflitos de foro e preocupações relativas à fragmentação³⁷. São aspectos negativos da governança multinível as controvérsias relativas às questões de legitimidade, assim pontuadas no primeiro item deste capítulo³⁸. Políticas determinadas nacionalmente podem conflitar com políticas nacionais; políticas nacionais podem conflitar com políticas internacionais; e políticas internacionais podem conflitar entre as esferas nestas existentes, conforme já se verifica em relação às searas comercial e ambiental. Mesmo no caso de não haver embates diretos, a quantidade expressiva de instituições e redes semelhantes pode produzir ineficiências e tensões³⁹.

Como solução, Daniel Bodansy, Jutta Brunnée e Lavanya Rajamani sugerem três abordagens a serem empregadas na resolução das possíveis controvérsias. Primeiramente, entende-se como possibilidade uma divisão das atribuições por base geográfica ou funcional. Entre instituições verticalmente relacionadas às atribuições podem variar conforme sua escala

³⁴ BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. **International Climate Change Law**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 262.

³⁵ BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. **International Climate Change Law**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 262.

³⁶ BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. **International Climate Change Law**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 263.

³⁷ BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. **International Climate Change Law**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 263.

³⁸ BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. **International Climate Change Law**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 261.

³⁹ BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. **International Climate Change Law**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 263.

geográfica. Este tipo de divisão de trabalho é verificável no âmbito da União Europeia e possui suas bases no princípio da subsidiariedade, prevendo que o bloco não intervirá quando uma questão puder ser endereçada especificamente pelos Estados-Membros⁴⁰.

Em relação às instituições que operam na mesma escala geográfica, as atribuições podem ser distribuídas de acordo com a expertise funcional de cada uma das envolvidas. No Regime Internacional das Mudanças Climáticas, em prática, são abordadas a maioria das emissões de gases de efeito estufa existentes, excluindo-se apenas aquelas que endereçadas pelo Protocolo de Montreal e as decorrentes do transporte internacional, porquanto estas últimas são objeto de competência de agências especializadas – Organização Marítima Internacional (OMI), no caso das emissões por transporte marítimo, e Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), para as emissões provenientes da aviação civil –⁴¹.

Outra possível resposta ao aspecto negativo da governança multinível policêntrica, abordada pelos atores, é o caso das instituições “guarda-chuva”. Isto porque, essas podem ser criadas para coordenar e harmonizar as atividades de instituições semelhantes e sobrepostas, a exemplo da criação de registros, emissão de ordens aos vários mecanismos e avaliação das ações climáticas⁴².

Finalmente, a terceira solução possível diz respeito aos conflitos emergentes entre as instituições diversas, de maneira que esses podem ser resolvidos a partir da regra da especialidade, na qual a agência mais especializada seria competente em relação à geral; bem como a partir da regra *later-in-time*, em que os acordos posteriores prevalecem sobre os anteriores⁴³.

Em sequência, tendo a governança climática a característica de ser multiatores, abrange atores para além da reserva governamental, envolvendo uma ampla variedade de atores não estatais⁴⁴. Segundo Kenneth Abbott e Duncan Snidal, os papéis e as relações entre atores públicos e privados podem ser conceituados a partir do “triângulo da governança”, cujos vértices são representados pelo Estado, as organizações da sociedade civil e as empresas privadas. O Direito Internacional tradicionalmente está direcionado ao topo da

⁴⁰ BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. **International Climate Change Law**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 263.

⁴¹ BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. **International Climate Change Law**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 263.

⁴² BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. **International Climate Change Law**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 263.

⁴³ BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. **International Climate Change Law**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 265.

⁴⁴ BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. **International Climate Change Law**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 264.

pirâmide, representado pelas atividades lideradas pelos atores estatais, não sendo diferente no regime climático⁴⁵.

A governança ambiental global contemporânea, entretanto, é exercida por um contingente de atores não estatais, abarcando indivíduos, empresas, organizações não governamentais, a comunidade científica e a sociedade civil. Estes atores desenvolvem uma multiplicidade de atividades, tais como: fornecimento de conhecimento técnico, definição de agendas, tomada de decisões regulatórias voluntárias, participação na formulação de políticas públicas nos âmbitos internacionais e doméstico, monitoramento do cumprimento de obrigações e padrões, e mesmo sancionamento do descumprimento por meio da exposição pública das partes faltosas em seus compromissos, movimento conhecido como *naming and shaming*. Estas ações, por sua vez, podem ser desenvolvidas em diversos palcos – como negociações multilaterais, bilaterais ou regionais, políticas domésticas, e autorregulamentação territorial –, além de contarem com uma larga heterogeneidade de participantes, a incluir ou não o ente estatal⁴⁶.

Os atores não estatais, em muitas áreas da governança ambiental, influenciam diretamente as instituições internacionais, de maneira a potencialmente subverter a relação principal-agente, responsável por manter a decisão final sob diligência dos Estados. Conforme Lehmen elucida, a despeito da função informativa e formadora de opinião dos atores não estatais, esses igualmente influenciam de forma direta na política internacional:

Isso é especialmente frequente na seara ambiental, em que, em várias instâncias internacionais, as ONGs não agem como simples observadoras, mas como equivalentes a diplomatas que desempenham muitas funções semelhantes às dos delegados dos Estados, representando os interesses de seus constituintes, trocando informações, negociando e aconselhando. Não há consenso quanto a se essa participação corresponde a alguma forma de delegação, mas, de qualquer modo, não cremos que a presença de atores não estatais nas instâncias internacionais corresponda a um enfraquecimento do papel dos Estados, mas a uma nova forma de participação que não conflita necessariamente com os atores tradicionais.⁴⁷

Especificamente quanto à governança climática, ainda que exercida em primeiro lugar pelos Estados internacionais, essa encontra resguardo sob as ações de: a) empresas privadas e negócios, por meio de mecanismos como o *Verified Carbon Standard* (VCS), desenvolvido pelo *World Business Council for Sustainable Development*, pelo *International Emissions Trading Association* e outros grupos privados; b) Empresas privadas e negócios

⁴⁵ ABBOTT, Kenneth; SNIDAL, Duncan. *The Governance Triangle: Regulatory Standards Institutions and the Shadow of the State*. In: **The Politics of Global Regulation**. Princeton: Princeton University Press 2009, p. 44.

⁴⁶ LEHMEN, Alessandra. **Governança Ambiental Global e Direito**. Curitiba: Juruá, 2018, p. 104.

⁴⁷ LEHMEN, Alessandra. **Governança Ambiental Global e Direito**. Curitiba: Juruá, 2018, p. 105-106.

em colaboração com os atores governamentais, a exemplo do padrão de contabilidade de gases de efeito estufa da *International Organization for Standardization* (ISO); c) Grupos Ambientais e outras organizações da sociedade civil; d) Organizações da sociedade civil e empresas privadas colaborando entre si, a exemplo do *Carbon Disclosure Project*; e e) Governos, organizações da sociedade civil e empresas privadas atuando em conjunto, como por meio de projetos como o de proteção florestal REDD+⁴⁸.

Conquanto sejam variadas as justificativas para a realização dos projetos supramencionados – como a redução de custos e a promoção de interesses compartilhados –, essas correm o risco de serem classificadas como “clubismo” ou concorrência desleal, na medida em que determinados grupos de atores podem se unir para a exclusão de terceiros e a promoção de benefícios privados. A governança privada, contudo, pode exercer autoridade significativa entre os atores privados por meio do efeito de rede, da utilização da opinião pública e da pressão dos pares. Neste sentido, sendo a maioria das empresas de um setor específico concordante com um padrão em comum, as demais podem se ver compelidas ou pressionadas a estarem em conformidade⁴⁹.

Vê-se, portanto, que as instituições de governança sob os âmbitos público e privado podem se relacionar de diferentes maneiras. Primeiramente, atores privados podem tentar influenciar atores públicos por meio do fornecimento de informações e análises técnicas, criando uma situação de alerta da consciência pública e promovendo efeitos de demonstração. Em segundo, Estados podem recrutar empresas privadas para terceirizar a implementação das suas políticas. Em terceiro, as empresas podem operar de forma independente, tentando influenciar atores subestatais e não estatais diretamente. Este é o caso do *Carbon Disclosure Project*, o qual trabalha no sentido de divulgar as emissões das empresas privadas, bem como do *Fossil Free*, responsável por pressionar universidades e outras organizações a se desfazerem de parcerias com empresas de combustíveis fósseis⁵⁰.

Ainda que somente Estados possam estabelecer as regras que juridicamente vinculantes, são variadas as iniciativas privadas e de organizações da sociedade civil em que estas se engajam em padrões voluntários. Conforme referido anteriormente, assim como as empresas privadas oferecem uma pressão entre si para a adoção de determinados padrões de conformidade, o mesmo fenômeno pode ocorrer noutras esferas, fortalecendo a autoridade da

⁴⁸ BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. **International Climate Change Law**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 264-265.

⁴⁹ BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. **International Climate Change Law**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 264-265.

⁵⁰ BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. **International Climate Change Law**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 265.

governança climática exercida. No caso de determinado padrão ser adotado pelo público e incentivar o comportamento de consumidores, produtores podem ser pressionados de modo a evitar os prejuízos advindos das escolhas determinadas pelo mercado. Havendo um movimento de desinvestimento em determinado produto, igualmente, outros investidores podem ser incentivados a aderi-lo, de maneira a evitar publicidades negativas para os seus negócios⁵¹.

As questões de autoridade, portanto, reforçadas ou desincentivadas no âmbito da governança climática privada, exercem significativa influência sobre o comportamento social. Para Bodansky, Brunnée e Rajamani, no entanto, assim como quaisquer exercícios de autoridade por parte de atores privados, não eleitos e não democráticos, são levantadas preocupações relativas à legitimidade⁵².

Em Lehmen, o problema da legitimidade é abordado com perspectiva, permitindo encarar a questão de maneira que esta não obste ou inviabilize as atuações dos novos atores no sistema internacional. Para a autora, de fato os novos modelos de governança ambiental global podem ser criticados quanto à legitimidade, dado que não possuem caráter todo-abrangente, deixando de representar efetivamente as partes envolvidas. As próprias instituições do Direito Internacional tradicional, entretanto, podem ser objeto da mesma crítica. Atuando em cadeia de delegação entre o cidadão e as políticas criadas, essas últimas geram um potencial *déficit* democrático. Em contraponto, os novos mecanismos podem permitir determinado avanço neste sentido, uma vez que fomentam a participação e a inclusão em diversos níveis⁵³.

Ainda que o sucesso das iniciativas destes atores não seja absoluto, muitas destas preenchem o vácuo deixado pelas instituições tradicionais, gerando resultados quando estas falharam ou se demonstraram omissas. Este fato, aliado à nova governança como “um *esforço consciente* no sentido do reforço da participação de todos os envolvidos, confere legitimidade ao processo”. Para além, a regulação voluntária nos casos em que a tradicional não existe ou não é suficientemente efetiva, representa um real aumento da possibilidade de os atores em comento influenciarem o rumo de questões que afetam suas vidas, incrementando a democracia⁵⁴. Democracia esta, que pode ser identificada em Payne e Samhat como uma semente para um novo tipo de democracia cosmopolita, a qual se

⁵¹ BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. **International Climate Change Law**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 265-266.

⁵² BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. **International Climate Change Law**. Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 265-266.

⁵³ LEHMEN, Alessandra. **Governança Ambiental Global e Direito**. Curitiba: Juruá, 2018, p. 113.

⁵⁴ LEHMEN, Alessandra. **Governança Ambiental Global e Direito**. Curitiba: Juruá, 2018, p. 113.

desenvolve não por meio necessariamente de votações e legislações, mas por meio da atuação de instituições descentralizadas e que representam amplamente os interesses em jogo⁵⁵.

Mais uma maneira de abordar os arranjos de governança climática, em complementação à visão dos autores Bodansky, Brunnée e Rajamani, é por meio da perspectiva de Thomas Hickmann sobre: a) arranjos de governança multilateral; e b) arranjos de governança transnacional. Acerca dos primeiros, sob perspectiva não tão positiva quanto dos primeiros autores explorados, estes arranjos são criados no nível intergovernamental e se concentram na implementação de medidas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas em ambientes domésticos. Tais iniciativas multilaterais assumem a forma de diálogos relativamente frouxos entre os Estados com interesses e posições compartilhadas na pauta climática.

Em contraste com as negociações do clima, os arranjos multilaterais de governança reúnem um número limitado de países, podendo envolver corporações, organizações ambientais e governos subnacionais. Relativamente aos arranjos transnacionais, por sua vez, esses foram lançados por uma variedade de atores sub e não estatais, incluindo cidades, grupos da sociedade civil, organizações ambientais e corporações empresariais que compartilham o desejo de lidar com o problema das mudanças climáticas⁵⁶. Ainda assim, os atores da governança transnacional das mudanças climáticas não estão focados em um único resultado, ou operando sob a mesma estrutura abrangentes, mas perseguem uma variedade de respostas às mudanças climáticas que divergem entre si.⁵⁷

Considerando seu crescimento exponencial a cada ano, torna-se desafiador discernir o “universo total” destas atividades transnacionais de governança climática⁵⁸, sendo o número de iniciativas desconhecido⁵⁹. Ainda que doutrinadores como Bulkeley forneçam uma visão geral sobre a governança climática transnacional⁶⁰, prestigiando parte das iniciativas como novas e experimentais, a análise sistêmica do fenômeno não poderá contar com amostras representativas de respostas não estatais às mudanças climáticas, mas deve atentar-se ao

⁵⁵ PAYNE, Rodger A.; SAMHAT, Nayef H. **Democratizing Global Politics: Discourse Norms, International regimes, and Political Community**. Albany: SUNY Press, 2004.

⁵⁶ HICKMANN, Thomas. **Rethinking Authority in Global Climate Governance**. How transnational climate initiatives relate to the international climate regime. Nova York: Routledge, 2017, p. 26-27.

⁵⁷ DIETZEL, Alix. **Global Justice and Climate Governance**. Bridging Theory and Practice. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2019, p. 162-163.

⁵⁸ BULKELEY, H.; ANDONOVA, L.B.; BETSILL, M.M.; et al. **Transnational Climate Change Governance**. Cambridge: Cambridge University Press; 2014, p. 19.

⁵⁹ HOFFMAN, M. J. **Climate Governance at the Crossroads: Experimenting with a Global Response after Kyoto**. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 25.

⁶⁰ BULKELEY, H.; ANDONOVA, L.B.; BETSILL, M.M.; et al. **Transnational Climate Change Governance**. Cambridge: Cambridge University Press; 2014, p. 9.

estudo de casos individuais e de avaliações cosmopolitas⁶¹. Abordados por Hickamnn por meio das iniciativas de redes transnacionais de cidades, esquemas de certificação privada e autorregulamentação empresarial, estes dois últimos contextos serão explorados no segundo capítulo do estudo, quando da abordagem da responsabilidade dos atores privados na matéria climática.

Apesar das limitações de pesquisa supramencionadas, o papel destes atores e iniciativas da governança climática transnacional ainda é especialmente relevante para que esses não sejam limitados a uma mera “adição útil” ao Acordo de Paris, mas operem ao lado dos Estados como elementos centrais da ação sobre as mudanças climáticas⁶².

Para Lehmen, a conclusão sobre a efetiva participação destes atores não estatais em regimes ambientais internacionais prospecta visão um tanto quanto positiva, referindo que esta tende a promover maior respeito às regras ambientais. Sob a lógica da autora, quanto mais oportunidades de participação no discurso da proteção ambiental estes atores tiverem, maiores serão as chances de proporcionarem o cumprimento das respectivas normas. Os atores não estatais funcionam, portanto, como concomitantes destinatários das normas internacionais de proteção do meio ambiente, e forças motrizes que podem propiciar a conscientização do público. Do contrário, não contando a sua participação com o consequente cumprimento normativo, ao menos esta recrudesce o discurso sobre o seu descumprimento, favorecendo de certo modo, a efetividade do sistema⁶³.

4. Considerações Finais

O presente estudo dedicou-se à elucidação do seguinte problema de pesquisa: Em que extensão as controvérsias envoltas à inserção e à legitimidade de novos atores na governança climática global pode ser superada para além da atuação dos Estados Internacionais? E como objetivo investigar em que extensão as controvérsias envoltas à inserção e à legitimidade de novos atores na governança climática global pode ser superada para além da atuação dos Estados Internacionais, permitindo seu engajamento ativo no enfrentamento do clima. Dentre os objetivos específicos, pretendeu-se analisar a inserção dos novos atores não estatais no regime e governança climática global, bem como explorar a

⁶¹ DIETZEL, Alix. **Global Justice and Climate Governance**. Bridging Theory and Practice. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2019, p. 162.

⁶² HALE, T. All Hands on Deck: The Paris Agreement and Nonstate Climate Action. **Global Environmental Politics**, v. 6 (3), 2016.

⁶³ LEHMEN, Alessandra. **Governança Ambiental Global e Direito**. Curitiba: Juruá, 2018, p. 119-120.

teoria sobre governança climática policêntrica e as contribuições ao reconhecimento da legitimidade destes atores.

Para tanto, o trabalho adota como referencial teórico a autora Edith Brown Weiss e sua perspectiva sobre o Direito Internacional no Mundo Caleidoscópico. O artigo explorou a inserção dos atores não estatais na implementação dos compromissos internacionais em matéria climática. Em sequência, aprofundou-se sobre governança climática policêntrica, bem como na sua multiplicidade de níveis, multiplicidade de atores, seus aspectos positivos, seus aspectos negativos e as respectivas soluções. Delinearam-se considerações sobre a interação política entre as esferas pública e privada nesta modalidade de governança, bem como suas implicações na legitimidade dos novos atores.

Utilizou-se do método hipotético-dedutivo, com aceitação parcial da hipótese principal. Nesse sentido, compreende-se que as controvérsias envoltas à inserção e à legitimidade de novos atores na governança climática global pode ser superada para além da atuação dos Estados Internacionais, reconhecendo o papel subsidiário e complementar desenvolvido pelos primeiros, cuja participação tem potencial para qualificar a efetividade do sistema regulatório climático internacional.

Papéis estes que, por sua vez, podem ser verificados na realidade fática por diferentes meios de desempenho. Neste sentido, foram explorados aspectos da governança climática multiníveis, os diferentes tipos de relações nesta constituídas, bem como as vantagens e desvantagens desta configuração. Dentre as desvantagens, reconfiguraram-se os problemas de legitimidade à luz da teoria de Edith Brown Weiss, com sugestão da abordagem de Alessandra Lehmen sobre a governança ambiental global para superação teórica da questão.

Referências

- ABBOTT, Kenneth; SNIDAL, Duncan. The Governance Triangle: Regulatory Standards Institutions and the Shadow of the State. In: **The Politics of Global Regulation**. Princeton: Princeton University Press 2009.
- BIERMANN, F., P; PATTERBERG, F. Zelli; ASSELT, H. Van. The Consequences of a Fragmented Climate Governance Architecture: A Policy Appraisal. In: **Global Climate Governance Beyond 2012: Architecture, Agency, and Adaptation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. **International Climate Change Law**. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- BULKELEY, H.; ANDONOVA, L.B.; BETSILL, M.M.; et al. **Transnational Climate Change Governance**. Cambridge: Cambridge University Press; 2014.
- DIETZEL, Alix. **Global Justice and Climate Governance**. Bridging Theory and Practice. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2019.
- HALE, T. All Hands on Deck: The Paris Agreement and Nonstate Climate Action. **Global Environmental Politics**, v. 6 (3), 2016.
- HICKMANN, Thomas. **Rethinking Authority in Global Climate Governance**. How transnational climate initiatives relate to the international climate regime. Nova York: Routledge, 2017.
- HOFFMAN, M. J. **Climate Governance at the Crossroads: Experimenting with a Global Response after Kyoto**. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- LEHMEN, Alessandra. **Governança Ambiental Global e Direito**. Curitiba: Juruá, 2018.
- PAYNE, Rodger A.; SAMHAT, Nayef H. **Democratizing Global Politics: Discourse Norms, International regimes, and Political Community**. Albany: SUNY Press, 2004.