



DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**DOUTORAMENTO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS: GEOPOLÍTICA E
GEOECONOMIA**

UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA

“LUÍS DE CAMÕES”

**Mitigação de emissões no Acordo de Paris: Uma análise a partir da
perspectiva dos *Países Menos Desenvolvidos***

Tese para a obtenção do grau de Doutor em Relações Internacionais

Autor: Gustavo Luís Ferri Furini

Orientador: Professor Doutor Ricardo Real Pedrosa de Sousa

Coorientadora: Professora Doutora Patrícia Galvão Teles

Número do candidato: 30001786

Novembro de 2023

Lisboa

Agradecimentos

À Universidade Autónoma de Lisboa, à Cooperativa de Ensino Universitário e ao OBSERVARE, na forma de seus diretores, professores e demais funcionários, por terem incentivado e apoiado este trabalho de doutorado do início ao fim, o que inclui a oferta de uma bolsa de estudos, sempre respeitando a liberdade e a independência intelectual.

A todos os professores do Departamento de Relações Internacionais por terem compartilhado o saber e prezado pelo nível de excelência na interação com os alunos. Um especial agradecimento a todos os pesquisadores da sala 406 do OBSERVARE pelo acolhimento e pela constante troca de experiências que, sem dúvidas, foram fundamentais para ampliar a minha capacidade de compreender e analisar a realidade internacional.

Ao professor doutor Ricardo Sousa e a professora doutora Patrícia Galvão Teles que nesta caminhada tiveram a missão de serem, respectivamente, meu orientador e coorientadora, e que sempre buscaram o melhor norte para esta tese. Ao professor doutor Luís Tomé que na qualidade de diretor do OBSERVARE nunca hesitou nem mediu esforços para ajudar o desenvolvimento deste trabalho. Agradeço a professora doutora Brígida Brito que, por ser a estandarte das questões ambientais no Departamento de Relações Internacionais e no OBSERVARE, oportunizou ricos intercâmbios de conhecimento. Também sou muito grato pelo privilégio de ter convivido com o professor doutor Luís Moita (*in memoriam*) que muito inspirou este trabalho em função de seu exemplo na luta por justiça social, incluindo a defesa dos povos e das nações menos favorecidas.

Por fim, agradeço a minha companheira Paula por ter compartilhado o desejo de estudar em Portugal e ter tornado possível esta jornada.

Resumo

Existem evidências científicas suficientes para confirmar a interferência humana no sistema climático. Em função de seus impactos globais o tema é tratado na arena internacional através da UNFCCC desde a década de 1990 e, atualmente, o Acordo de Paris é o documento validado por todas as Partes para auxiliar no combate do aquecimento global. Os países ricos e altamente industrializados são aqueles que possuem a maior parcela de responsabilidade histórica sobre a crise climática, sendo que existe uma grande quantidade de países pobres que possuem participação desprezível para o problema. É o caso dos *Países Menos Desenvolvidos (PMD)*, grupo de 46 países do Sul global que contribuiu com menos de 1% das emissões totais ao longo da história. Mas pela atual arquitetura adotada pelo Acordo de Paris todas as 198 Partes que integram a UNFCCC foram “convocadas” a promover esforços domésticos de mitigação de emissões, independentemente de sua contribuição histórica. Posto isto, o objetivo desta tese foi identificar os motivos que levaram os PMD a aceitarem conduzir ações de mitigação em seu território, ainda que voluntárias, se sua contribuição para a crise climática é praticamente nula. A partir de uma ontologia historicista e da utilização do método dialético buscou-se fazer uma análise qualitativa do objeto estudado através da utilização de dados secundários, obtidos por bibliografias diversas, e dados primários coletados em campo durante a participação em duas Conferências das Partes (COP). E como tese a ser defendida neste trabalho coloca-se que o consenso dos PMD em mitigar emissões resulta da compreensão gramsciana de hegemonia. Como quadro teórico foram utilizados os elementos de hegemonia complementados pela Teoria Crítica das Relações Internacionais, além da utilização dos conceitos de: emissões históricas, orçamento global de carbono e justiça climática. O trabalho conclui que existem evidências suficientes para se demonstrar que, a partir de uma perspectiva dos PMD, há um contínuo processo de aplicação de mecanismos hegemônicos conduzidos pelos Países Anexo I da UNFCCC que determinam a atuação dos PMD, sobretudo em termos de ações para mitigar emissões no contexto do Acordo de Paris.

Palavras-chave: *hegemonia; mudanças climáticas; Países Menos Desenvolvidos; Acordo de Paris; justiça climática.*

Abstract

There is sufficient scientific evidence to confirm that human interference on the global climate system. Climate change has been addressed in the international arena through the UNFCCC since the early 1990s and, by now, The Paris Agreement is the validated document by all Parties to tackle the global warming. The rich and highly industrialized countries bear the greatest share of historical responsibility for the current climate crisis, but on the other hand, a large number of poor countries have a negligible contribution to the problem. This is the case of the Least Developed Countries (LDC), a group of 46 countries all located in the global South that contributed with less than 1% of total emissions throughout history. However, under the current architecture adopted by the Paris Agreement all 198 UNFCCC's Parties were called for action through the adoption of domestic efforts to mitigate emissions, regardless the historical contribution of each. Therefore, the objective of this thesis was to identify the reasons why the LDC have accepted to promote mitigation actions in their territory, even in voluntary terms, if their contribution to the climate crisis is close to zero. From a historicist ontology and by using the dialectical method, it was made a qualitative analysis of object through the use of secondary data, obtained from different bibliographies, and primary data collected in the field during the participation in two Conferences of the Parties (COP). The thesis used here defends that LDC's consensus to mitigate emissions emerges from the Gramscian understanding of hegemony. As a theoretical framework it was used elements of hegemony complemented by the Critical Theory of International Relations, as well. In addition, it was used the following concepts: historical emissions, global carbon budget and climate justice. The thesis concludes that there is sufficient evidence to confirm that, from an LDC perspective, there is a continuous process of application of hegemonic mechanisms driven by UNFCCC Annex I Countries that determine LDC performance, especially in terms of actions to mitigate emissions in the context of the Paris Agreement.

Keywords: *hegemony; climate change; Países Menos Desenvolvidos; Paris Agreement; climate justice.*

Sumário

Lista de Figuras:	7
Lista de acrônimos e siglas.....	9
Introdução	12
CAPÍTULO 1 – HEGEMONIA: DE GRAMSCI À TEORIA CRÍTICA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....	22
1.1. Hegemonia: Origem do conceito	27
1.1.1. A influência de Lênin.....	29
1.1.2. Maquiavel e as bases para as diferenças entre hegemonia e dominação..	30
1.1.3. Hegemonia por Gramsci.....	33
1.1.3.1. Dominação e subordinação	34
1.1.3.2. A importância da Ideologia	37
1.1.3.4. O papel dos Intelectuais na elaboração e disseminação da Ideologia	43
1.1.3.4. Hegemonia nos “Cadernos do Cárcere”	47
1.1.3.5. O contexto das Relações Internacionais em Gramsci	55
1.2. Teoria Crítica das Relações Internacionais.....	60
1.2.1. A corrente crítica como lente alternativa	60
1.2.2. Escola de Frankfurt e a gênese da Teoria Crítica.....	65
1.2.3. Teoria Crítica nas Relações Internacionais e Robert Cox.....	70
1.2.4. A Hegemonia de Grupo nas Instituições Internacionais: UNFCCC e a Mitigação de emissões	83
CAPÍTULO 2 – ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS: A CONTRIBUIÇÃO DA HUMANIDADE PARA O AQUECIMENTO DO PLANETA.....	92
2.1. Emissões históricas	100
2.2. Orçamento global de carbono	105
2.3. Justiça climática.....	114
2.4. Entre a responsabilidade história e a ignorância desculpável.....	118
2.5. Aqueles que não causaram o problema não devem pagar a conta	129
2.6. Os Países Menos Desenvolvidos não devem assumir compromissos financeiros decorrentes da crise climática	131
CAPÍTULO 3 – UNFCCC: INSTITUIÇÃO INTERNACIONAL E HEGEMONIA..	146
3.1. O funcionamento da organização internacional na forma de instituição internacional.....	152

3.2. Principais formas e características das Organizações Internacionais	159
3.3. Do surgimento das organizações internacionais ao estabelecimento da ONU	166
3.4. Do estabelecimento da questão Ambiental nas Nações Unidas até a UNFCCC.....	177
3.5. O estabelecimento da UNFCCC no cenário internacional.....	185
3.6. O Protocolo de Quioto	191
CAPÍTULO 4 – ACORDO DE PARIS: HEGEMONIA NO REGIME CLIMÁTICO INTERNACIONAL?	200
4.1. Dados Primários de Atividade de campo.....	208
4.1.1. Antecedentes, comentários e métodos utilizados	208
4.1.2. Dados e resultados da aplicação dos questionários durante a atividade de campo	214
4.1.3. Limitações impostas na COP pelo tamanho da delegação dos PMD.....	230
4.2. Acordo de Paris: O <i>laissez-faire</i> climático	235
4.2.1. O papel do bloco histórico ocidental na assinatura do Acordo de Paris	237
4.2.2. A nova arquitetura climática internacional	243
Conclusão	252
Referências Bibliográficas.....	257

Lista de Figuras:

Figura 1. Influência das classes dominantes para criar uma ideologia agregadora e uma realidade objetiva que se sobreponha as múltiplas filosofias e realidades subjetivas das classes subalternas (p. 42)

Figura 2. Categorias de forças que compõem o Método das Estruturas Históricas (p. 76)

Figura 3. Diferentes níveis de aplicação do Método das Estruturas Históricas (p. 78)

Figura 4. Mecanismo de absorção de calor por meio do efeito estufa (p. 93)

Figura 5. Evolução da concentração de CO₂ na atmosfera em ppm ao longo dos últimos 800 mil anos (p. 96)

Figura 6. Curva Keeling com a concentração de CO₂ na atmosfera em ppm Estação de Mauna Loa (p. 97)

Figura 7. Correlação entre variação na concentração de CO₂ na atmosfera (ppm) com variação da temperatura (°C) nos últimos 800.000 anos a partir de análise paleoclimática em testemunhos de gelo coletados na Antártica (EPICA Dome C) (p. 98)

Figura 8. Evolução histórica da concentração de CO₂, N₂O e CH₄ na atmosfera (p. 102)

Figura 9. Comparação das emissões históricas de gases estufa entre Estados Unidos, União Europeia, Japão, China, Índia e Brasil para o período 1800-2014 (p. 105)

Figura 10. Orçamento Global de Carbono para que seja atingida a meta de aquecimento médio do planeta em no máximo 2° C com base no cenário RCP2.6 (p. 107)

Figura 11. Efeitos e desdobramentos morais baseados no princípio do beneficiário-pagador (p. 128)

Figura 12. Mapa com os países que integram o grupo PMD. (p. 133)

Figura 13. Evolução histórica do percentual de participação do PIB dos PMD em relação ao total mundial (linha inferior do gráfico) e relação do PIB *per capita* dos PMD em comparação à média global (linha superior do gráfico) (p. 135)

Figura 14. Aumento da pobreza nos PMD devido à pandemia por faixa de renda (A) e percentual de pessoas vacinadas contra COVID-19 em Junho de 2021 (B) (p. 137)

Figura 15. Principais fontes de financiamento externo recebidas pelos PMD (2000-2017) (p. 139)

Figura 16. Emissão histórica dos PMD (incluindo Vanuatu) em comparação com países de alto rendimento e BASIC (p. 141)

Figura 17. Posicionamento dos PMD para ações de mitigação estabelecidas nas INDCs (incluindo Vanuatu) (p. 143)

Figura 18: Tipos de Organizações Internacionais (p. 164)

Figura 19: Países Anexo I da Convenção-Quadro (p. 190)

Figura 20: Total de projetos registrados sob as modalidades e procedimentos do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo no período de 2004 a 2020 (p. 195)

Figura 21: *Share* de projetos registrados sob as modalidades e procedimentos do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo no período de 2004 a 2020 (p. 196)

Figura 22: Localização dos projetos registrados por país integrante do grupo PMD sob as modalidades e procedimentos do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo no período de 2004 a 2020 (p. 196)

Figura 23: Resumo dos valores disponibilizados ao GCF no Banco Mundial até Setembro de 2023 (p. 205)

Lista de acrônimos e siglas

BASIC – Brasil, África do Sul, Índia e China

BINGOs – Organizações internacionais não-governamentais de negócios

BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

° C – Graus Celsius

CBD – Conferência da Biodiversidade

CDP – *Committee for Development Policy*

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina

CO₂eq – Equivalente a uma tonelada de CO₂

COP – *Conference of the Parties*

COVID-19 – Pandemia provocada pelo Coronavírus

CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CQNUMC – Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima

CSE – *Centre of Science and Environment*

DAC – *Development Assistance Committee*

DESA – *United Nations Department of Economic & Social Affairs*

ECOSOC – Economic And Social Council.

EPA – *Environmental Protection Agency*

ETF – *Enhanced Transparency Framework*

EUA – Estados Unidos da América

EU ETS – *European Union Emissions Trading System*

FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

FMI – Fundo Monetário Internacional

G-7 – Grupo dos Sete (representam as sete maiores economias mundiais)

G-20 – Grupo dos Vinte (representam as vinte maiores economias mundiais)

G-77 – Grupo dos países em desenvolvimento nas Nações Unidas que inicialmente eram 77

GCF – *Green Climate Fund*

Gton – Giga Tonelada

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IGOs – Organizações intergovernamentais

IIED – *International Institute for Environment and Development*

INDC – *Intended Nationally Determined Contribution*

INGOs – Organizações internacionais não-governamentais

IPCC – *Intergovernmental Panel on Climate Change*

IPS – Instituto para Pesquisa Social

Km – Quilômetros

LDC – *Least Developed Countries*

MDL – Mecanismo de Desenvolvimento Limpo

MIT – *Massachusetts Institute of Technology*

NOAA – *National Oceanic and Atmospheric Administration*

NDC – *Nationally Determined Contribution*

NGOs – Organizações não-governamentais

OBSERVARE – Observatório de Relações Exteriores da Universidade Autónoma de Lisboa

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ODA – *Official Development Assistance*

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMC – Organização Mundial do Comércio

OMM – Organização Meteorológica Mundial

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONG – Organização não-governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo

ORS – *Online Registration System*

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

P5 – Membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas

PCd'I – Partido Comunista da Itália

PIB – Produto Interno Bruto

PMD – Países Menos Desenvolvidos

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

PoA – *Programme of Action*

ppm – Partes por milhão

PSI – Partido Socialista Italiano

Rio-92 – Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento

SC – *United Nations Security Council*

SIDS – *Small Island Developing States*

TCRE – *Transient Climate Response to Cumulative Emissions of Carbon*

TGOs – Organizações transgovernamentais

ton – Tonelada

TRAC – *Transnational Resource and Action Center*

UN – *United Nations*

UNCCD – Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação

UNCTAD – *United Nations Conference on Trade and Development*

UNDP – *United Nations Development Programme*

UNEP – *United Nations Environment Programme*

UNFCCC – *United Nations Framework Convention on Climate Change*

UNGA – *United Nations General Assembly*

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

WRI – *World Resource Institute*

Introdução

Durante o percurso acadêmico do doutorado o candidato é frequentemente informado que a tese é um estudo que demanda o máximo aprofundamento no tema em que se trabalha, pois somente assim o candidato poderá trazer algo de inovador e relevante para a área de conhecimento objeto da tese. Mas quando se aborda um tema cuja complexidade se dá pelo envolvimento de uma diversidade de fatores, como é o caso das mudanças climáticas, nem sempre o aprofundar na direção vertical se coloca como a melhor opção, pois concentrar o foco num único ponto pode se colocar como um fator limitante. Neste caso, ainda que aprofundar o tema na direção vertical seja necessário, conhecer a área do entorno, horizontalizando o olhar, é fundamental para ajudar a entender o fragmento de realidade analisada. E nas ciências sociais tal observação se faz relevante, pois é preciso considerar o contexto em que o objeto de estudo está inserido.

No que tange às Relações Internacionais para tentar compreender a complexidade das relações no mundo, mesmo quando se observa uma pequena e fragmentada amostra da realidade internacional, é necessário fazer conexões com diferentes áreas do conhecimento. Portanto, somente o modo de pensar holístico baseado num processo de soma de elementos distintos poderá nos conduzir a perguntas e hipóteses, e indicar respostas, ainda que tenhamos como pano de fundo questões muito específicas. E seguindo o que Robert Keohane (1988, p. 379) diz, seria ingenuidade de nossa parte estudar questões da realidade internacional em busca de leis determinísticas e universais que possam nos dar uma relação de causa e efeito. Nossa compreensão da política internacional sempre será incompleta porque o comportamento dos atores envolvidos depende de inúmeros fatores que podem mudar a todo tempo, portanto, nossa aspiração enquanto pesquisador deve ater-se a generalizações meramente pontuais associadas a um contexto específico (*Ibidem*).

É necessário termos em conta que ao aplicarmos uma determinada abordagem teórica, por melhor calibrada que esteja para explorar o fenômeno, possui suas limitações e, portanto, não será capaz de captar todos os elementos necessários para determinação da verdade, que em última análise, terá que ser analisada em fragmentos (Nunes, 2012, pp. 11-12). Portanto, um trabalho que busca ser conciso na área das Relações Internacionais exige que tanto o pesquisador quanto seus pares estejam cientes de tais limitações (Alves, 2014, pp. 25-26). Assim, sabedor que apenas uma abordagem teórica não é capaz de captar todas as dimensões do objeto estudado tem-se como alternativa utilizá-la com a função de moldura (“*framework*”) de um recorte específico daquilo que é totalizante.

E dentre as diferentes possibilidades de estudo no campo das Relações Internacionais estão as questões voltadas ao meio ambiente que, por sua vez, apresentam diversas possibilidades de objeto para estudo. E neste extenso rol encontram-se as mudanças climáticas, que no que lhe concerne, permite o desenvolvimento de abordagens a partir de diversas perspectivas. O aquecimento global ganha destaque entre os subtemas da área ambiental tendo em vista que este se configura em uma das mais relevantes, se não a mais, impressões digitais deixadas pelo Antropoceno. A tão proclamada crise climática, que tem ares de emergência, tem sua origem a partir da Revolução Industrial. Portanto, da segunda metade do século XIX em diante se deu início a um dos processos mais importantes da história da humanidade, com implicações e impactos nas mais diferentes áreas, inclusive no sistema climático global.

Esta revolução inegavelmente trouxe benefícios, principalmente para uma fatia diminuta da sociedade global, mas que por outro lado, tem cobrado um alto preço em termos ambientais por conta das externalidades negativas do modelo de produção adotado. Os países mais ricos, os primeiros a se industrializarem, desfrutam de benesses econômicas e sociais geradas a partir do lançamento de massivas quantidades de gases do efeito estufa para a atmosfera durante mais de dois séculos, sobretudo em decorrência da queima de combustíveis fósseis. Neste sentido, há uma relação direta entre riqueza e prosperidade com a contribuição histórica para o agravamento da crise climática, tendo em vista que os gases causadores do efeito estufa permanecem na atmosfera por muitas décadas, ou mesmo, séculos. Já os países da periferia que sofreram desde a era colonial, e ainda sofrem, com o processo de apropriação de sua riqueza pelos países do centro por meio de trocas desiguais (Hickel, 2021, p. 2), são os que menos contribuíram para o agravamento do aquecimento global, quer seja em termos totais ou *per capita*, mas injustamente são as principais vítimas em função da sua baixa capacidade em lidar com os efeitos negativos decorrentes da mudança no clima.

O texto de criação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC na sigla em inglês), datado de Junho 1992 e assinado durante a Rio-92, estabeleceu como seu objetivo final a estabilização da concentração de gases estufa lançados para a atmosfera, para assim, impedir que as atividades humanas causassem uma interferência nociva ao sistema climático e aos ecossistemas como um todo. Cerca de três décadas mais tarde, em Agosto de 2021, o Grupo de Trabalho I do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC na sigla em inglês) publicou o seu sexto relatório de avaliação (AR6) sobre as bases científicas do aquecimento global. Este documento afirma que a influência humana é inequívoca sobre o sistema climático, pois já se pode confirmar cientificamente a existência de correlação entre a progressiva emissão de gases de efeito estufa com o aumento da temperatura

global. E este aquecimento pode ser verificado na atmosfera, no oceano e na superfície da Terra como um todo. Esta capacidade que as atividades antrópicas possuem de modificar diretamente diversos processos naturais, o que inclui alterações no sistema climático e processos a ele interligados, fundamenta e legitima o entendimento de que estamos vivendo a Era do Antropoceno, período no qual a humanidade é um agente adicional que exerce força e interferência sobre a dinâmica dos processos naturais existentes em nosso planeta.

As mudanças provocadas no clima em decorrência de atividades antrópicas configuram-se, portanto, num “*wicked problem*”, cuja resolução é complexa tendo em vista que as causas têm origens múltiplas e os impactos são diversificados, inter-relacionados e em grande medida, ainda incertos. Portanto, os problemas e desafios gerados pelas mudanças do clima exigem uma abordagem transversal. Tendo em vista que os riscos associados ao aquecimento do planeta têm a capacidade de impactar negativamente a vida das sociedades e dos ecossistemas, estes aspectos, por si só, seriam suficientes para justificar a escolha do tema para esta tese. Há ainda, como elemento adicional e fator decisivo para a determinação do objeto de estudo, a atuação profissional do pesquisador responsável pela condução desta pesquisa que, desde 2004, trabalha com questões relacionadas às alterações climáticas. Em função do doutorado estar vinculado ao Departamento de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa – UAL, por óbvio, a delimitação do tema precisava comportar uma análise a partir do prisma internacionalista. Dentre as linhas de pesquisa disponibilizadas pelo referido Departamento optou-se pela inserção em “Espaços Económicos e Gestão de Recursos”, cujos estudos são conduzidos em parceria com o OBSERVARE, centro de investigação em Relações Internacionais da UAL. Dentro desta linha de pesquisa o OBSERVARE possui, inclusive, projetos de investigação orientados às alterações climáticas.

Neste trabalho optou-se por utilizar uma ontologia historicista em que se valorizou, para além da análise de dados, o viés subjetivo tendo como base o processo dialético e as contradições que emergem do regime climático internacional, em especial, do fragmento da realidade abordada pela tese. E ganham destaque as contradições que derivam do uso desigual do orçamento global de carbono, pois ao se utilizar do bem comum atmosfera de modo distinto entre os países, aqueles que historicamente mais poluíram geraram maiores benefícios materiais para si. Os países que mais emitiram ao longo da história, além da prosperidade gerada a partir da queima de combustíveis fósseis, são os que menos sofrem com os efeitos de seus atos, enquanto aqueles que menos emitiram e menos se beneficiaram com o progresso industrial, são os mais vulneráveis e os que mais sofrem com as mudanças do clima. Tal contradição poderia ser amenizada, para não dizer reparada, pela UNFCCC, que é a instituição internacional

responsável, como aqui se advoga, por orquestrar o regime climático internacional. Contudo, a UNFCCC ratifica a manutenção do *status quo* praticado pelos países que mais impactos negativos causaram ao sistema climático, em que pese o fato dos países que mais poluíram ao longo da história serem os principais financiadores e mantenedores da UNFCCC.

A abordagem a partir de um viés de justiça climática é um ponto de partida para dialogar neste processo dialético que coloca de um lado: os países centrais que possuem as maiores contribuições históricas para o aquecimento global, que mais usufruem das externalidades ambientais geradas e menos sofrem com os impactos negativos de seus atos e; de outro lado: os países periféricos do Sul, em especial aqueles com maiores impedimentos ao desenvolvimento socioeconômico, que possuem emissões históricas residuais, que pouco ou nada usufruíram das emissões do centro, mas são os que mais sofrem os impactos das mudanças do clima. A ontologia historicista choca-se diretamente com as positivistas e (neo)positivistas que entendem a realidade como algo objetivo que pode ser apreensível com base em probabilidades estatísticas e métodos quantitativos de verificação e falsificação (Lincoln & Guba, 2000, p. 165).

E nesta busca por sinergia entre aquecimento global e as relações internacionais surgiram inúmeras questões que poderiam ser trabalhadas como objeto de estudo, mas o que mais intrigou foi compreender a nova arquitetura sobre mitigação de emissões criada a partir do Acordo de Paris, documento atualmente vigente para tratar da questão climática no cenário internacional. O acordo prevê que sejam adotados esforços coletivos para atingir a meta de controle do aquecimento do planeta bem abaixo dos 2° C, com esforços para limitar o aumento da temperatura em 1,5° C. A cooperação global contra o aquecimento global, conforme está posta no Acordo, é uma verdadeira chamada coletiva para que todos reduzam suas emissões de forma voluntária, independente do grau de culpa. O que parece razoável à primeira vista, já que a atmosfera não possui fronteiras e sua abrangência é planetária, portanto, todos deveriam zelar por este bem comum face os potenciais impactos em escala global. Porém, a discussão se esquivou do debate sobre a fatia deste bem comum que cada nação utilizou de forma inapropriada em benefício próprio ao longo do tempo.

Esta é uma questão crucial utilizada na definição do problema desta tese, a quem cabe a responsabilidade e quem deve se eximir de culpa sobre a gravidade da crise ambiental em termos climáticos em que nos encontramos hoje. A responsabilidade histórica pelo aquecimento global recai a um seleto grupo de países que conseguiram implementar a revolução industrial em seu território antes dos demais. Do lado oposto, entre os países em desenvolvimento, há um cenário bastante heterogêneo. Os países que integram os BASIC, por exemplo, embora tenham

uma taxa de contribuição histórica menor se comparado aos países desenvolvidos, possuem emissões atuais elevadas e que decorrem, sobretudo, do deslocamento das indústrias dos países do Norte em direção ao Sul, processo que se intensificou a partir da virada do milênio. E nessa heterogeneidade que caracteriza a periferia existe um grupo de países com maiores dificuldades e níveis mais elevados de pobreza. Ao identificar tal fato as Nações Unidas decidiram atribuir uma classificação especial em função dos sérios entraves ao desenvolvimento socioeconômico que são os *Least Developed Among the Developing Countries*, ou apenas, *Países Menos Desenvolvidos – PMD*. Este conjunto de países menos desenvolvidos dentre aqueles que se encontram em desenvolvimento é atualmente formado por 46 nações, cuja população total é de pouco mais de 1 bilhão de pessoas, o que corresponde a cerca de 13% da população mundial. Embora contenha uma população bastante expressiva, os PMD são responsáveis por somente 1,3% do Produto Interno Bruto global e por menos de 1% do total de gases estufa acumulados na atmosfera até hoje.

Portanto, a motivação principal desta pesquisa foi tentar compreender a razão pela qual este grupo de 46 países com emissões históricas tão desprezíveis consentiu em assumir compromissos de redução de emissões de gases de efeito estufa, a partir do estabelecimento do Acordo de Paris, aceitando um discurso de igualdade para resolver um problema do qual não são responsáveis, como também, figuram como as maiores vítimas. Ora, se os países do grupo dos PMD têm graves impedimentos ao desenvolvimento socioeconômico e possuem questões de ordem básica urgentes para serem resolvidas, não parece fazer sentido que invistam recursos dos quais não dispõem em ações para reduzir suas emissões.

Neste caso, poderia fazer um pouco mais de sentido se os governos locais dos PMD investissem em ações, exclusivamente, voltadas para a adaptação climática. Mas ao contrário disto, estes países aceitaram os termos do Acordo de Paris o que inclui metas de mitigação voluntárias para todos os signatários, sem exceção. Pela lógica se estes países possuem uma contribuição marginal para o problema, no caso o agravamento das alterações climáticas, também terão uma contribuição equivalente para sua solução, ou seja, sua participação corresponde a uma fatia menor que do 1% na luta contra o aquecimento global. Obviamente chegará um momento que este percentual marginal de emissões que cabe aos PMD também deverá ser combatido. Contudo, não parece nem racional, tampouco justo, atribuir aos PMD a mesma urgência na resolução do problema que, prioritariamente, cabe aos países que historicamente mais poluíram.

De forma a complementar a justificativa pela escolha do tema, autores como Cipler *et al.* (2015) e Bagchi *et al.* (2017) indicam que a literatura acadêmica, ainda carece de estudos

direcionados à compreensão de como se deu o processo de consentimento dos países periféricos para que estes aceitassem a nova arquitetura do regime climático internacional. Segundo estes autores (*Ibidem*) os poucos estudos realizados não foram capazes de oferecer, até o momento, uma teoria coesa para explicar os principais fatores que conduziram ao consentimento dos países periféricos em aceitar a nova configuração sobre mitigação de emissões no regime climático. Esta pesquisa busca, portanto, ajudar a preencher a lacuna existente na literatura das relações internacionais de estudos dedicados a investigar o consentimento dos países periféricos, como é o caso dos PMD, em processos que envolveram a arquitetura climática colocada em marcha a partir da assinatura do Acordo de Paris. Apontam, ainda (*Ibidem*), a necessidade de obtenção de maiores elementos e dados empíricos que abordem esta questão.

Diante deste contexto a pesquisa foi orientada pela seguinte pergunta: *Com o advento do Acordo de Paris, por que os 46 países que atualmente integram o grupo dos Países Menos Desenvolvidos (PMD) aceitaram promover ações de mitigação em seu território, ainda que voluntárias, se contribuíram com menos de 1% das emissões que desencadearam a crise climática que aí está?* O objetivo desta tese, que tem relação direta com a pergunta, é identificar a partir da análise de literatura e da coleta de dados em campo elementos que justifiquem a tomada decisão por parte dos PMD. E a partir de uma abordagem dedutiva assume-se como hipótese neste trabalho que o consenso dos PMD em mitigar suas emissões deriva de um processo hegemônico conduzido pelos países que historicamente mais lançaram gases estufa para a atmosfera e, para isso, contam com o amparo da UNFCCC.

Como quadro teórico para atender ao exposto acima foram utilizados os elementos gramscianos de hegemonia e da Teoria Crítica das Relações Internacionais a partir dos trabalhos de Robert Cox, que foi responsável por soerguer o pensamento e preceitos normativos de Gramsci da escala nacional para a internacional, sobretudo através da utilização da categoria de hegemonia. Os trabalhos de Gramsci e Cox, com forte influência dos preceitos da escola marxista, realçam a importância de questionar a forma como se constroem as relações de poder, dominação e manipulação na política internacional, pois elas embasam e dão lastro para que o conceito de hegemonia se aplique nas mais diversas áreas do multilateralismo. E aqui, o foco foi analisar o papel da hegemonia no regime climático internacional conduzido pela UNFCCC. Para Cox as instituições internacionais, grupo em que a UNFCCC pode ser considerada parte integrante, servem para operacionalizar o sentido de hegemonia, pois elas atuam como amálgama que une aspectos materiais com questões ideológicas. As instituições internacionais, portanto, colaboram no processo de obtenção do consentimento dos subalternos e na disseminação da ideologia que interessa ao grupo dominante, quer seja diretamente, ou mesmo

indiretamente por saberem do que está em jogo, mas não esboçam qualquer interferência na consecução dos interesses hegemônicos.

Ademais, é importante ressaltar que neste trabalho utiliza-se dos preceitos postos pela Teoria da Hegemonia Institucionalizada, desenvolvida por Alison Bailin, cujo modelo de hegemonia assenta-se no entendimento de hegemonia de grupo, ou seja, ainda que tenha um país com maior destaque no seio do seletivo grupo, a hegemonia se manifesta para atender aos interesses desta cúpula. A teoria proposta por Bailin (2001; 2018) dá grande ênfase para a atuação dos principais países do centro sob a perspectiva da Teoria Sistema-Mundo, os quais são responsáveis por coordenar agendas importantes de cunho global. Estes países, como os que integram o grupo do G-7, lideram a ordem econômica mundial e dão as principais diretrizes de como devem ser abordados os principais temas que integram a agenda global. E ainda que Alison Bailin não faça menção direta a Gramsci e Cox, seu trabalho traz um importante contributo para a tese ao demonstrar como países ricos, com destaque para as principais economias do centro, assumem o protagonismo hegemônico e mantêm a estabilidade da ordem mundial através do comando das instituições internacionais. No caso em tela, buscou-se perceber se uma determinada instituição internacional, a UNFCCC, pode favorecer as elites responsáveis pelas maiores quantidades de emissão de gases estufa para a atmosfera ao longo da história, os Países Anexo I da UNFCCC, que não por coincidência são os principais responsáveis pelo desequilíbrio climático que atravessamos.

Donald Puchala (2005) dá destaque ao trabalho proposto por Bailin e concorda que a hegemonia é um processo coordenado por um seletivo grupo de países ricos e que conta com o apoio direto de instituições internacionais, ou das organizações que cumprem este papel. Para o autor (*Ibidem*) este seletivo grupo é formado desde a década de 1970 pelos membros que encabeçam a Comissão Trilateral, os quais também podem ser identificados como sendo os membros mais antigos e tradicionais da OCDE, e que por coincidência, são aqueles listados no Anexo I da UNFCCC. Portanto, segundo Puchala ainda que os norte-americanos sejam os mais influentes dentro de um clube cuja participação é restrita, não seria pertinente insistir na existência de um único ator hegemônico, ou hegemom. Isto porque a interferência nas principais instituições internacionais, por exemplo, segue o que é definido no âmbito do grupo.

Para apoiar as vertentes citadas que utilizam a hegemonia como objeto de estudo, o quadro teórico deste trabalho também buscou amparo em termos especificamente relacionados às alterações climáticas, com especial destaque para os conceitos de: emissões históricas, orçamento global de carbono e justiça climática. Dentre as diferentes abordagens adotadas por quem trabalha com justiça climática sublinha-se aqui que o processo de acúmulo e concentração

de riqueza e desenvolvimento socioeconômico nos países do centro deu-se, dentre outros fatores, pela maior e desigual emissão de carbono para atmosfera, motivo pelo qual as alterações climáticas são hoje um bom espelho para retratar os desequilíbrios e desigualdades históricas em termos globais. Portanto, é pertinente dizer que há uma dívida climática (“*climate debt*”) do Norte com a periferia, em especial, com os PMD.

Este trabalho fez uso de uma ontologia assente em preceitos postos pela Teoria Crítica, cuja fração da realidade analisada deve ser entendida como um construto histórico das relações sociais e de poder, e que tem como amparo metodológico uma abordagem dialética (Lincoln & Guba, 2000, p. 168). E quando esta ontologia é transmutada para a realidade internacional surge a Teoria Crítica nas Relações Internacionais, que é um contraponto ao objetivismo e valoriza a interpretação da realidade internacional como sendo parte integrante de uma totalidade social aberta, ampla e em permanente processo de mudança e desenvolvimento (Roach, 2013, p. 174). Aqui buscou-se fazer uma análise qualitativa a partir do objeto estudado através da utilização de dados secundários, obtidos a partir da bibliografia consultada, e dados primários coletados em campo durante a participação em duas Conferências das Partes (COP), uma COP 25 realizada em Madri em 2019 e a COP 26 realizada em Glasgow em 2021. Ainda que parte das respostas do questionário aplicado na atividade de campo possa trazer dados quantitativos, estes foram utilizados para reforçar as questões qualitativas discutidas ao longo do texto.

E, conforme dito anteriormente, destaca-se como fato relevante a experiência profissional do responsável em elaborar esta tese com o tema objeto do trabalho, sendo que aqui se reforça o que autores como Kenfack (2022, pp. 186-187) defendem. Nas ciências sociais a objetividade não necessariamente significa neutralidade, portanto, a experiência do pesquisador tem a capacidade de fornecer informações e indicações essenciais para a condução de sua pesquisa. Tal entendimento se corrobora com o que fora postulado por Horkheimer, pois para ele os cientistas sociais não devem se comportar como pesquisadores das áreas naturais, pois quem trabalha com temas da sociedade não consegue ficar completamente alheio ao objeto de estudo (Meneses Silva, 2005, p. 253). O que é fundamental para o investigador é conseguir distanciar-se da sua própria autocrítica e subjetividade durante o trabalho Kenfack (2022, pp. 186-187).

Além desta introdução o trabalho está dividido em quatro capítulos, sendo que o Capítulo 1 traz o quadro teórico utilizado para lastrear tanto a tese quanto a hipótese. Logo no início do capítulo inaugural apresenta-se parte das ideias defendidas pelo autor italiano Antonio Gramsci, que a par de sua vasta produção intelectual, forneceu elementos muito valiosos para este trabalho a partir do seu entendimento de hegemonia. Coube a Robert Cox elevar o

pensamento de Gramsci à esfera internacional, motivo pelo qual sua Teoria Crítica é tão relevante para este trabalho, o que justifica seu detalhamento e apresentação de principais postulados, em especial, o que concerne o entendimento de hegemonia na esfera internacional. Em função da influência que a Teoria Crítica das Relações Internacionais recebeu da Escola de Frankfurt, também são apresentadas as principais características desta escola que teve em Max Horkheimer um de seus principais expoentes. Ao final do Capítulo 1 é abordada a Teoria da Hegemonia Institucionalizada desenvolvida por Alison Bailin e as posteriores contribuições ao modelo feitas por Donald Puchala, autores que compreendem a hegemonia como um processo desenvolvido por um grupo, ou classe dominante, de países que buscam disseminar sua ideologia para os demais com o auxílio das instituições internacionais.

No segundo capítulo são abordados temas relacionados às mudanças climáticas, tanto na parte das bases científicas, quanto a partir de conceitos utilizados para reforçar a hipótese e a tese aqui apresentadas. Neste sentido, dá-se especial destaque às emissões históricas, ao orçamento global de carbono e à justiça climática. Na utilização deste último conceito é ressaltada a dívida climática que os países do centro possuem com aqueles da periferia, já que o processo de acúmulo de capital pelo centro, em sendo multifatorial, tem como um de seus fatores a maior e desigual emissão de carbono para atmosfera. Ademais, na parte final deste capítulo é feita uma contextualização dos *Países Menos Desenvolvidos*, o que inclui a apresentação de suas desprezíveis emissões de gases estufa ao longo da história e, portanto, tendo como base a justiça climática não deveriam se comprometer com metas de redução de emissões, ainda que voluntárias, em curto prazo.

No terceiro capítulo são apresentadas as principais características das organizações e das instituições internacionais, com destaque para a atuação destas últimas, utilizando como base um viés que deriva da escola crítica. Em seguida, se discorre sobre o processo que marcou o surgimento das organizações internacionais até a criação das Nações Unidas, com destaque para a inclusão da agenda ambiental na ONU. O Capítulo 3 versa, ainda, sobre o estabelecimento da UNFCCC e sobre o Protocolo de Quioto, primeiro acordo internacional para controle de emissões assinado no seu âmbito.

No capítulo final desta tese são apresentados elementos que apontam que a UNFCCC, enquanto instituição internacional, atua como o eixo central do regime climático internacional. Em seguida, são apresentados os principais resultados obtidos a partir da atividade de campo nas COP 25 e COP 26 e a relação das informações coletadas com o objetivo proposto neste trabalho. Na segunda parte do Capítulo 4, como forma de auxiliar na sustentação dos resultados obtidos em campo, dá-se destaque para a análise da literatura acerca do processo de assinatura

do Acordo de Paris, com especial ênfase para o estabelecimento da nova arquitetura para mitigação de emissões no contexto do regime climático internacional da UNFCCC. Além do destaque dado ao papel desempenhado pela Plataforma de Durban é abordada a atuação dos atores pertencentes aos Países Anexo I na implementação desta nova arquitetura em termos de redução de emissão, que é de caráter voluntário e passou a contar com a participação de todas as Partes da UNFCCC.

Por fim, apresenta-se a conclusão com alguns contributos deste trabalho para o campo das Relações Internacionais tendo como objeto uma abordagem (neo)gramsciana do contexto em que se inserem as mudanças climáticas. Entende-se que existem evidências suficientes para se demonstrar que, a partir de uma perspectiva dos PMD, há um contínuo processo de hegemônico conduzido pelos países do centro, representados por aqueles que integram o Anexo I da UNFCCC, que determinam a atuação dos PMD no regime climático internacional, sobretudo no que tange o consentimento em conduzir ações que visam mitigar emissões no contexto do Acordo de Paris. Na seção de encerramento deste trabalho são apresentadas as referências bibliográficas.

CAPÍTULO 1 – HEGEMONIA: DE GRAMSCI À TEORIA CRÍTICA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

I'm not trying to repeat Gramsci, but I'm trying to use inspiration from Gramsci in order to develop my own thinking. (Robert Cox em entrevista concedida para Garcia & Sá, 2013, p. 306).

Hegemony today is collectively imposed by the club of the powerful, that rather small collection of countries controlling most of the wealth, most of the commerce, and most of the military capability in the world. Donald Puchala (2005, p. 577)

Introdução

Durante a sua produção intelectual Antonio Gramsci¹ buscou associar os conceitos com os quais trabalhou ao contexto histórico da época em que viveu, para assim, conectá-los ao

¹ O italiano Antonio Gramsci nasceu no dia 22 de Janeiro de 1891 na localidade de Ales, ilha da Sardenha, região cuja economia estava marcada pela pobreza e pela dependência da agricultura, mas mudou-se para Turim durante a juventude para cursar a faculdade de Letras (Garin, 2005, pp. 17-19). Apesar das dificuldades da vivência em Turim a estada no próspero centro urbano e industrial do país foi fundamental para que Gramsci pudesse desenvolver suas ideias e reflexões de natureza econômica, política e cultural (Jessop, 2005, p. 422). Após ter contato com o cotidiano dos trabalhadores das indústrias da cidade aderiu ao Partido Socialista Italiano (PSI) e, apesar de ter abandonado os estudos universitários por questões financeiras e por problemas decorrentes de uma saúde debilitada, Gramsci passou a se dedicar ao jornalismo e escrevia artigos nos jornais socialistas *Avanti!* e *Il Grido del Popolo* (Jones, 2006, pp. 18-21). Em seguida ao sucesso obtido pelo movimento revolucionário na Rússia e, na sequência de sua militância e luta política, foi um dos fundadores do jornal semanal *L'Ordine Nuovo* em 1919, periódico que teve grande repercussão entre o operariado urbano (Santos, 1987, p. 16). Em 1921 há uma ruptura no PSI e desta cisão de parte dos membros originou-se o Partido Comunista da Itália (PCd'I) que teve em Gramsci uma de suas principais lideranças (Jones, 2006, p. 22). É oportuno citar que no ano da fundação do PCd'I Gramsci já previa os potenciais riscos apresentados pelo fascismo através de sua ala mais conservadora, que representava os interesses da classe média urbana, sob o comando de Benito Mussolini (Adamson, 1980, pp. 77-78). Em 1922 Gramsci é nomeado pelo PCd'I para fazer a representação do partido junto ao Comitê Executivo da Internacional Comunista em Moscou (Crehan, 2004, p. 33) e durante sua estada na capital russa ocorre a “Marcha de Roma”, ocasião em que Mussolini chega ao poder na Itália (Santos, 1987, p. 17). A escalada do fascismo e a consequente perseguição aos seus opositores, incluindo os membros do PCd'I, fez com que Gramsci tivesse que viver no exílio até 1924, ano que regressa para a Itália como deputado valendo-se do respaldo dado pela imunidade parlamentar (Liria, 2015, p. 14). Apesar de gozar de tal proteção, os membros do PCd'I que estavam no parlamento continuaram a ser perseguidos pelos fascistas, cujo enalço era permitido em decorrência de medidas extraordinárias imposta pelo regime para afastá-los de suas legislaturas (Garin, 2005, p. 53). Em função da escalada antidemocrática que teve curso na Itália Gramsci acabou por ter os direitos de deputado cassados, sendo preso em Novembro de 1926 (*Ibidem*). Foi julgado em Roma em 1928 e em decorrência das pesadas acusações impostas pelo regime fascista, o procurador da República durante a leitura da sentença, disse que era necessário que o cérebro do réu deixasse de trabalhar por pelo menos 20 anos, assim, o condenou a uma pena de 20 anos, 4 meses e 5 dias de reclusão (Jones, 2006, p. 24). E foi durante a prisão que Gramsci se dedicou à produção de uma vasta obra literária que veio a ser conhecida posteriormente como sua famosa obra póstuma, os *Cadernos do Cárcere* (Liria, 2015, p. 14). Os Cadernos são tomos que reúnem e compilam uma série de notas dispersas que foram elaboradas sem uma sequência lógica pré-determinada e, não raro, valendo-se de linguagem cifrada para driblar a censura imposta pela prisão (Garin, 2005, pp. 53-57). Após várias tentativas de libertação Antonio Gramsci foi solto depois de permanecer por 10 anos em reclusão, mas em decorrência da piora nas suas condições de saúde durante o cárcere veio a falecer em 27 de Abril de 1937, três dias após ter sido posto em liberdade (Santos, 1987, p. 21). Tal fato leva a crer que as autoridades fascistas tinham pleno conhecimento da grave situação de saúde, e a libertação ocorreu apenas como forma de evitar a responsabilização do regime pela morte de Gramsci (*Ibidem*).

processo de elaboração de ideias que pudessem ser utilizados na prática da ação política (Cox, 1983, p. 162-163). O trabalho por ele realizado na primeira metade do século passado traz um importante contributo para o estudo contemporâneo das ciências sociais e, sobretudo, para a teoria política, sendo que o interesse por sua obra se intensificou a partir da década de 1960 com a tradução dos “Cadernos do Cárcere” do italiano para outros idiomas, em especial o inglês (Hobsbawn, 2011, pp. 315-316).

Desde então, este autor vem desempenhando grande influência no pensamento ocidental de vertente marxista (Anderson, 1976, p. 5), e os escritos gramscianos trazem como importante contributo a esta corrente o fato de ter deslocado o centro da análise da dimensão da estrutura para a dimensão da superestrutura (Liria, 2015, p. 79). Ao longo do prefácio da obra “Contribuição à Crítica da Economia Política”, originalmente publicado em 1859, Marx descreve que o conjunto das relações materiais de produção são a base (estrutura) da sociedade capitalista, e que a partir das relações econômicas que derivam do processo de produção surge uma outra dimensão (superestrutura), esta de natureza social e propícia para o desenvolvimento de relações jurídicas e políticas (Marx, 2008, p. 47). Segundo o autor, as relações econômicas e as condições materiais que determinam a vida dos indivíduos possuem nexo de causalidade e formam o substrato para o surgimento de novas relações na sociedade, estas de caráter político, social, jurídico, as quais derivam diretamente da estrutura, seja numa forma “espontânea” decorrente do processo de produção, seja na forma de ferramentas para melhor servirem o desenvolvimento do capital e as relações comerciais que o cercam (*Ibidem*). Para Marx (2008) existe uma relação hierárquica entre estrutura e superestrutura, sendo que a superestrutura é dependente da estrutura.

Nos “Cadernos do Cárcere” Gramsci, compreendendo o momento histórico em que se encontrava, a mais de meio século à frente do que fora postulado por Marx, avança na discussão sobre estrutura e superestrutura demonstrando que há uma relação de interdependência entre ambas e, para provar a asserção, valeu-se da ciência como exemplo. Sob um ponto de vista filosófico Gramsci entende que a ciência tem a propensão de servir como substrato da vida e, desta forma, ela é capaz de nutrir e impulsionar o Homem até que este seja capaz de desenvolver uma concepção de mundo própria, a qual o libertará das amarras ideológicas que são impostas pelo poder dominante e aceitas passivamente pela massa, portanto, a ciência cumpre um papel fundamental no processo de desvendar e despir o véu que encobre a realidade, para então, apresentá-la tal como verdadeiramente é e como deve ser compreendida (Gramsci, 1999, p. 175). Já ao aplicar o entendimento de ciência aos postulados de estrutura e superestrutura de Marx, Gramsci discute e conclui que a ciência, ao ocupar um lugar de destaque nos processos

que envolvem a superestrutura, acaba por influenciar diretamente a estrutura, já que é a partir dos avanços contínuos do conhecimento e da tecnologia que a produção material evolui e ganha novas formas (*Ibidem*). Por conseguinte, como as dimensões da estrutura e da superestrutura interagem uma com a outra e mutuamente se retroalimentam, também avançam de modo conjunto (*Ibidem*).

Ainda como exemplo no tocante ao tema das diferenças interpretativas entre estrutura e superestrutura colocadas por Gramsci em relação ao definido originalmente por Marx, pode-se sublinhar o entendimento diferenciado que os autores empregam para o termo sociedade civil; o primeiro a insere no plano da superestrutura, enquanto o segundo a mantém na dimensão da estrutura (Bobbio, 1994, pp. 32-34). E é possível identificar-se tal distinção porque no entendimento de Marx a sociedade civil é produto do conjunto das relações econômicas e materiais, porém, na compreensão de Gramsci a sociedade civil pode ser tida como a representante dos organismos que são geralmente entendidos como privados (escolas, sindicatos, igrejas) e, em razão disso, é a partir da sociedade civil que o grupo dominante exerce seu papel hegemônico sobre as demais classes e grupos sociais, cuja influência acaba por se refletir, inclusive, sobre o Estado e seus organismos jurídicos e burocráticos (*Ibidem*).

De acordo com o determinismo sobre os meios materiais, o qual alicerça a produção intelectual de Marx, as alterações que ocorrem na estrutura econômica são as causas primárias das transformações sociais, porém, no pensamento de Gramsci a mudança numa determinada sociedade só é possível se os atores envolvidos fizerem uso da ação política, e esta se desenrola no campo das superestruturas (Simon, 1999, p. 96). Tal mudança de prisma, em que a sociedade civil deixa de estar diretamente atrelada e subordinada ao economicismo da estrutura, passando a estar vinculada aos ditames da superestrutura, trouxe uma grande inovação para a escola marxista tradicional (Bobbio, 1994, p. 30). Gramsci estava ciente que era necessário ultrapassar o momento das interpretações excessivamente presas ao campo da estrutura e utiliza o termo “catarse”² para indicar essa transposição do núcleo da interpretação para a dimensão da

² Gramsci infere que “catarse” significa a superação da fase em que o pensamento está voltado exclusivamente para o lado “egoístico-passional” do indivíduo, cujo interesse primordial centra-se nas questões cotidianas de cariz econômico, para uma nova perspectiva transformacional, esta de caráter “ético-político” e que dá tons libertários e de empoderamento aos indivíduos em função da conquista da consciência sobre os aspectos que compõem a realidade circundante (Gramsci, 1999, pp. 314-315). Tal transformação só é possível com o soerguimento da superestrutura em nível de maior importância em relação à estrutura, com maior notoriedade das questões subjetivas em detrimento daquelas puramente de ordem objetiva (*Ibidem*). Se a realidade for compreendida a partir do conjunto de condições materiais necessárias para a manutenção da vida de um indivíduo, conforme defendido pelo marxismo clássico, tanto as relações sociais do passado quanto as do presente, estão diretamente relacionadas às condições objetivas da existência humana (Bobbio, 1994, p. 38). Portanto, é preciso que sejam criadas condições para que o sujeito tome consciência que está mergulhado numa realidade puramente objetiva que o esmaga e limita suas ações (*Ibidem*). Na sociedade ocidental se valorizam e disseminam em todas as classes sociais os valores

superestrutura, assim, passou a defender que era necessário saltar da visão puramente economicista e objetiva para uma perspectiva assente na subjetividade, cujos principais elementos para uma transição e renovação social têm como fulcro a ética e a política (*Ibidem*, 1979, pp. 33-34).

Deste modo, embora tenha sofrido grande influência dos postulados de Marx, Gramsci não se ateve ao determinismo das questões materiais e econômicas ditados pela estrutura e, ao aprimorar a compreensão e a abrangência da superestrutura, acabou por incorporar uma nova lente à análise marxista (Jessop, 2005, p. 426). Como salientado, por mais que Gramsci tenha direcionado o foco para a superestrutura, ele valorizou a influência recíproca e a interdependência entre as duas dimensões (*Ibidem*). É essencial sublinhar isto porque o conceito gramsciano de hegemonia, por exemplo, se fundamenta na interação entre as duas perspectivas, pois se por um lado a hegemonia depende de questões ideológicas, políticas e culturais, típicas da superestrutura, por outro, sofre influência direta de variáveis presentes na estrutura econômica, portanto, tal peculiaridade na análise do conceito de hegemonia acaba por dar-lhe uma roupagem de “complexa categoria interpretativa” (Santos, 1987, p. 113).

Para mais, a valorização da superestrutura presente no trabalho de Gramsci foi de tal forma significativa para a evolução da corrente de pensamento marxista que trouxe um contributo inédito, e trata-se do efetivo desenvolvimento de uma teoria política verdadeiramente de cunho marxista (Hobsbawn, 2011, p. 319). Isto porque embora Marx e Engels tenham dedicado muito do seu trabalho para tratar de questões de ordem política, eles não desenvolveram uma teoria geral propriamente dita, mas sim, enfatizaram que as questões de natureza política, assim como as de cariz jurídico e ideológico, eram diretamente dependentes dos processos econômicos e das condições materiais da vida (*Ibidem*).

cujas raízes se sustentam exclusivamente num substrato de ordem material, valores estes que estão associados a uma verdade que acaba por ser seguida passivamente pela maioria da população, sem que para isso, tenha ocorrido qualquer tipo de processo reflexivo que coloque em causa os ditames impostos, impedindo assim que o sujeito tenha condições de fazer a transposição para uma nova maneira de enxergar o mundo (*Ibidem*). Por seu turno, a catarse é um momento de transição que toma por base o desenvolvimento do pensamento crítico, pelo que este não mais se desenvolve em questões puramente de viés econômico e material, que residem no campo da estrutura, passando a ter maior importância as questões que se desenvolvem no terreno da superestrutura, as quais possuem natureza subjetiva como a ética e a política, ambas fundamentais para libertarem o indivíduo (*Ibidem*, pp. 38-39). É de se sublinhar que Gramsci valoriza sobremaneira o processo pedagógico e transformador da catarse junto à classe trabalhadora, visto que esta deve compreender que suas demandas básicas fundamentais (emprego, moradia, saúde, melhores salários, horas trabalhadas, etc.) muito mais do que questões econômicas são, na verdade, demandas de natureza política (Holst & Brookfield, 2017, pp. 202-203). Desta forma, a liberdade dos trabalhadores só seria adquirida por meio de uma transformação, fruto do processo de conscientização e agitação na arena da superestrutura, que inspira e dá lugar a novas ideias e maneiras de se pensar e, de forma concomitante, seja capaz de fazer com que os anseios emergentes das classes menos favorecidas sejam absorvidos pelas instituições a fim de estabelecer um novo estágio para a sociedade, daí o papel fundamental da política no processo libertário (*Ibidem*).

Pelo fato da obra intelectual de Gramsci ser produto histórico da realidade que vivenciou e observou ao longo de sua vida em função dos distintos cenários e situações no qual estava inserido (Crehan, 2004, p. 29) ele pode ser considerado um humanista, sobretudo na opinião daqueles que se detiveram em interpretar os seus escritos em detalhe (Fontana, 1993, p. 1). Isso porque, segundo o entendimento de Gramsci acerca dos seres humanos, se por um lado todos nós somos produto do processo histórico, por outro, nós também somos sujeitos políticos ativos capazes de fazer sua própria história (*Ibidem*). Ao analisar uma situação específica, Gramsci buscou ajustar os conceitos ora trabalhados conforme a especificidade da circunstância, dando flexibilidade e maleabilidade na aplicação dos termos, vez que o autor sempre buscou como fim último que determinado conceito pudesse ter aplicação prática, ao invés de ficar restrito tão somente ao campo da abstração teórica (Cox, 1983, pp. 162-163). Por conseguinte, um conceito gramsciano ganha precisão na medida em que entra em contato com a realidade dada por uma situação específica, isto é, contexto e conceito interagem dialeticamente de tal modo que se condicionam e retroalimentam mutuamente apoiados sobre os alicerces da componente histórica (*Ibidem*).

Em função das particularidades do processo intelectual utilizado por Gramsci para estudar a realidade e construir conceitos e, adicionalmente, e em razão das dificuldades encontradas amiúde para convergir na interpretação dos textos escritos por ele, seus conceitos acabaram por conter uma multiplicidade de interpretações, assim, por vezes é atribuída certa ambiguidade ao seu trabalho (Anderson, 1976, pp. 5-6). A maneira não linear pela qual se deu a produção e redação dos textos que vieram a compor os Cadernos do Cárcere, os quais foram escritos muitas vezes na forma de nota e sob uma série de privações impostas pela prisão, colaboraram sobremaneira para que emergissem diferentes interpretações por parte daqueles que se encarregaram da tarefa de decodificar seus conceitos e postulados (*Ibidem*). Para mais desta falta de preocupação em conceber termos com significados rígidos e restritivos, Gramsci raramente criou novos conceitos ou terminologias optando por valer-se dos já existentes delineando-os de acordo com a situação e o momento histórico em que se deparava (Ives, 2004, p. 65). No entendimento de Gramsci a linguagem era considerada uma poderosa ferramenta no processo hegemônico, assim, da mesma forma em que ele não concordava com a ideia de que os trabalhadores rurais tivessem que adotar um linguajar imposto por outros setores inseridos dentro da realidade urbana, defendia que os seus leitores também não deveriam assumir novas palavras forjadas por ele (*Ibidem*).

Depreende-se disto que, se por um lado as peculiaridades que envolveram o processo de construção do arcabouço teórico de Gramsci indicam a necessidade de analisar seu contributo

com cautela a fim de evitar possíveis equívocos interpretativos, por outro, a importância dada pelo autor às transformações históricas na sociedade permite que seus conceitos sejam moldados e aplicados de forma contínua e permanentemente trabalhados sem que se perca sua essência. Nesse âmbito, para fins de atendimento dos objetivos desta tese, dentre todo o arcabouço teórico de Gramsci, focou-se no conceito de hegemonia, cuja amplitude foi alargada em decorrência do seu trabalho, conforme será exposto a seguir.

É certo que para uma melhor compreensão sobre hegemonia é preciso abordar outros conceitos que compõem o cabedal teórico gramsciano, embora não seja objetivo deste trabalho esgotá-los ou aprofundá-los, conquanto, tem-se a intenção de apresentá-los para demonstrar que a partir de uma conexão entre termos é possível ter-se um entendimento mais abrangente da proposta de hegemonia idealizada por Gramsci.

1.1. Hegemonia: Origem do conceito

Para além de Marx, autores como Lênin e Maquiavel também exerceram forte influência intelectual no aprimoramento dos termos trabalhados por Gramsci, em que se pode destacar a contribuição de ambos para a construção e formatação do conceito de hegemonia (Cox, 1983, p. 163). O termo hegemonia³ tem origens na Grécia e significa direção ou comando supremo, podendo ainda ser aplicado com o sentido de se mostrar o caminho para alguém, sob a forma

³ De acordo com a *Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira* (1987, p. 1017) podem ser atribuídas à palavra hegemonia as seguintes conotações: i) primazia político-militar conferida à cidade mais importante de um conjunto, confederação ou liga de cidades, definição esta que surgiu no período da Grécia Antiga; ii) o direito atribuído a um certo tipo de cidade durante a Antiguidade para dirigir os negócios em nome de toda uma confederação de cidades, ou em outras palavras, aquela que detinha a primazia econômica e comercial dentro de um grupo de cidades; iii) a superioridade política de um Estado sobre outros na arena internacional e; iv) a capacidade de deter a supremacia e exercer o poder sobre outros. No campo das relações internacionais, e usualmente a partir de uma perspectiva realista, a hegemonia pode ser compreendida de forma análoga ao poder proeminente que um Estado exerce no sistema internacional, pelo que faz com que as regras gerais sejam elaboradas de forma a atender aos seus interesses, supremacia que deriva do poderio econômico e militar (Lamb & Robertson-Snape, 2017, p. 141). Este raciocínio vai ao encontro da Teoria da Estabilidade Hegemônica que postula que a formação e a manutenção de um regime internacional dependem da presença de um único ator hegemônico, sendo que a hegemonia deve ser exercida de forma contínua, sob uma lógica de *Pax* (Keohane, 1984, p. 31). Sob tal perspectiva o Estado hegemônico atua como garantidor da estabilidade do sistema e assegura o entendimento e a celebração de acordos entre os diferentes atores (Estados) do sistema (*Ibidem*). Contudo, em função dos processos desencadeados pela disseminação da globalização e pelas dinâmicas assumidas no cenário internacional na viragem do milênio, admite-se que a esfera internacional possa comportar uma realidade hegemônica que não seja mais polarizada, mas sim, compartilhada pelos principais atores que compõem o sistema internacional (Sousa, 2005, p. 97). A *Enciclopédia Larousse* (2009, p. 3670) destaca que a hegemonia toma curso no momento em que o poder dominante passa a ser exercido por um Estado ou grupo social sobre os demais, com especial destaque para duas situações distintas: na forma de domínio quando se faz necessário a utilização da força e da coerção, ou então, na forma de liderança quando a superioridade de um ator é aceita de forma voluntariosa pelos demais. Neste último caso, a maioria dos atores internaliza e assume que há a necessidade de se estabelecer a liderança por meio de um ator tido como “superior” para guiar os interesses considerados comuns a todos (*Ibidem*).

de condutor ou guia (Santos, 1987, p. 127). Na Grécia Antiga, por exemplo, embora as cidades-estado fossem autônomas elas eram influenciadas política, militar e culturalmente por Atenas, cujo papel hegemônico era caracterizado na forma de liderança sem que para tal fosse necessário o contínuo uso de ameaça ou coerção direta (Ives, 2004, p. 63). As características culturais, políticas e militares do termo hegemonia foram utilizadas durante muitos séculos ao longo da história (*Ibidem*), inclusive logo antes de ser adotado por Gramsci a palavra *gegemoniya* (hegemonia) estava a ser amplamente empregue na segunda metade do século XIX como slogan do movimento social-democrata russo, cuja intenção era enfatizar a urgência do proletariado organizar-se conjuntamente com o campesinato para capturar o poder, que estava sob o controle do regime czarista, e assim fazer valer a hegemonia da classe trabalhadora sobre as demais (Anderson, 1976, pp. 14). O termo hegemonia seguiu sendo utilizado com viés político por Lênin durante o processo que culminou com a Revolução de 1917, porém, logo caiu em desuso no discurso interno dos bolcheviques e sua utilização passou a ocorrer no âmbito da Internacional Comunista, ambiente no qual o conceito seguiu a mesma lógica que fora aplicada durante o processo revolucionário (*Ibidem*, pp. 17-18). No momento da Revolução o proletariado deveria organizar-se para exercer a hegemonia na sociedade, sendo que para tornar tal realidade possível era fundamental e imprescindível que a classe trabalhadora se tornasse dirigente e assumisse o controle do Estado (*Ibidem*).

É a partir do envolvimento com a Internacional Comunista na época em que atuava como representante do PCd'I em Moscou que Gramsci passou a ter contato direto com os documentos contendo os preceitos de hegemonia elaborados sob a perspectiva leninista (Santos, 1987, p. 128). Portanto, é apontado que Lênin tenha exercido grande influência no desenvolvimento do conceito de hegemonia que foi posteriormente lapidado e utilizado por Gramsci, fato que o próprio Gramsci expressou claramente em seus escritos durante o período em que viveu no cárcere (Cox, 1893, p. 163). Para mais, os escritos de Maquiavel também desempenharam um importante papel no processo de elaboração do conceito gramsciano de hegemonia, sobretudo por meio da utilização da analogia centrada na dualidade que representa a figura mitológica do Centauro (Santos, 1987, p. 51).

A seguir são apresentados os principais aspectos e inspirações dos trabalhos de Lênin e Maquiavel utilizados por Gramsci para construir, posteriormente, o entendimento de conceito de hegemonia a partir do seu próprio ponto de vista. É oportuno destacar que tais contribuições conjugam-se de forma complementar durante o processo intelectual de Gramsci, não sendo concorrentes ou excludentes entre si.

1.1.1. A influência de Lênin

Gramsci possuía grande respeito e da admiração por Lênin e a influência se deu de tal forma que não é exagero considerar Gramsci como um verdadeiro leninista (Hobsbawn, 2011, p. 316). Por conta disso, Gramsci utilizou o material intelectual produzido por Lênin como fonte de inspiração ao longo de sua carreira (*Ibidem*). Relativamente ao conceito de hegemonia Gramsci enfatiza a importância de Lênin por conseguir aplicar na prática o sentido filosófico que este empregava ao termo, o que culminou na implementação de uma “*Weltanschauung*”⁴ conforme era defendido por Lênin (Gramsci, 1999, p. 242). Tal implementação prática daquilo que havia postulado em teoria fez com que Gramsci considerasse Lênin como o autêntico edificador do conceito de hegemonia (Simon, 1999, p. 16). Porém, o uso do conceito por Lênin deu-se de forma instrumental com o objetivo de pavimentar o caminho da tomada de poder pelo proletariado na Rússia, sendo que coube a Gramsci, posteriormente, acrescentar a perspectiva cultural e ideológica, o que de fato deu uma nova dimensão ao termo (Femia, 1981, p. 25).

Como já mencionado, o termo hegemonia foi utilizado pelo Partido Social-Democrata russo como ferramenta para derrubar o absolutismo czarista, e foi Lênin quem enformou a interpretação de uma hegemonia proletária a ser exercida sobre as demais classes da população (Anderson, 1976, p. 16). Contudo, este entendimento bolchevique não era bem recebido pela ala menchevique do partido que considerava o proletariado incapaz de exercer a liderança e, assim sendo, defendia que a estratégia correta para tomada e controle do poder deveria estar fundamentada numa liderança externa, como por exemplo, na elite ou nos intelectuais (*Ibidem*). Esta posição fez com que Lênin acusasse os mencheviques de serem a favor de uma revolução burguesa suportada pelo capital e, em razão disto, rompeu com esta ala do partido e seguiu fiel à compreensão bolchevique de que os trabalhadores precisavam ir além de apenas contar com um partido de classe, era premente ter o poder e exercer a ditadura do proletariado através da hegemonia (*Ibidem*, p. 17).

Na concepção de mundo defendida por Lênin a hegemonia do proletariado deveria ter a liderança dos trabalhadores urbanos e se manifestaria tanto na forma de dominação das classes ditas inimigas, como a nobreza e a burguesia, quanto na direção dos grupos aliados, como era o caso dos camponeses (Cox, 1983, p. 163). Destarte, a hegemonia configurava-se como uma estratégia fundamental durante o processo revolucionário, tática pela qual a classe trabalhadora

⁴ A palavra “*Weltanschauung*” tem origens na escola de filosofia alemã e significa “visão de mundo” e compreende uma representação global da realidade, cuja construção se dá tanto em termos físicos como sociais (Dortier, 2006, p. 697).

seria capaz de assumir o controle do poder, e a partir disso, poderia angariar o apoio da maioria da população, sobretudo por meio da aliança entre o ainda incipiente grupo de trabalhadores urbanos e a grande massa campesina que seguia no meio rural (Simon, 1999, pp.26-27). Nesta coalizão cidade-campo entre trabalhadores era o operariado urbano o grupo que reunia, no entendimento de Lênin, as condições necessárias para exercer a hegemonia e deveria contar com o consentimento dos trabalhadores rurais, já para as demais classes o novo governo proletário tomaria e exerceria o poder na forma de imposição (*Ibidem*). Contudo, com o passar dos anos a proposta de hegemonia elaborada por Lênin foi perdendo espaço no regime soviético, acabando por prevalecer uma única componente, a coercitiva, aplicada pela máquina do Estado através de um governo autoritário e antidemocrático, o que ocorria inclusive sobre a vasta massa proletária (Ives, 2004, p. 151).

Gramsci possuiu certa relutância em admitir que suas análises durante as décadas de 1920 e 1930 deram uma valiosa contribuição para a compreensão e construção do conceito de hegemonia, o qual teve como ponto de partida o leninismo, mas cuja interpretação e aplicação foram de tal ordem inovadores que tiveram uma abrangência única (Femia, 1981, p. 26). Apesar de ter delineado um conceito que permite uma aplicação mais vasta e complexa do que era o entendimento dado pelos bolcheviques, Gramsci tinha embaraço em assumir que havia dado um contributo maior que Lênin, provavelmente, por respeito a quem tanto admirava (*Ibidem*).

1.1.2. Maquiavel e as bases para as diferenças entre hegemonia e dominação

É possível perceber a grande influência de Maquiavel sobre o pensamento de Gramsci na compilação e publicação dos escritos que vieram a compor a versão original dos “Cadernos do Cárcere” no idioma italiano, num total de seis volumes (Fontana, 1993, p. vii). Prova disso é que um dos tomos levou o título “*Note sul Machiavelli, sulla politica e sullo Stato moderno*” e que a primeira coletânea de textos de Gramsci traduzidos para a língua inglesa foi publicada como “*The Modern Prince*” (*Ibidem*). E uma das razões para que Gramsci tenha dedicado tanto de seu trabalho ao legado de Maquiavel foi o fato de ter atribuído a ele o pioneirismo em reconhecer a importância das massas populares como forças motrizes de natureza sociocultural e sociopolítica e, portanto, estas deveriam ser consideradas como elementos indispensáveis quando da conformação da política e do poder (*Ibidem*, p. 8).

Adicionalmente, é possível perceber que os aspectos envolvendo a fundação de um novo Estado que balizaram o trabalho e o pensamento de Maquiavel influenciaram Gramsci

sobremaneira (Cox, 1983, p. 164). Possivelmente um dos fatores a que se deva isso seja o fato de ambos terem vivido a atmosfera que envolveu a história do processo de formação do Estado italiano, ainda que em épocas distintas. Esta temática já se discutia através da unificação dos reinos na península itálica no início do século XVI conforme fora abordado por Maquiavel (2005), e cujo processo de unificação foi concluído somente duas décadas antes do nascimento de Gramsci⁵.

Para Gramsci (2007a, p. 13) o livro “O Príncipe” era um grande legado que Maquiavel havia deixado para a posteridade, portanto, sua obra não deveria ser lida e analisada como um mero manual de recomendações petrificado pelo tempo, muito antes pelo contrário, pois Gramsci considerava-o uma obra viva, cuja interação entre ideologia política e ciência política culminavam na personificação do mito (príncipe). Ademais, os escritos de Maquiavel abordavam problemas de uma realidade concreta em que era necessário incitar numa população que vivia de forma insegura e dispersa pelo território o desejo coletivo de comungar uma mesma identidade (social, econômica, política, cultural, etc.) unificada sob a forma de povo italiano e sob a liderança de um governante capaz de transformar tal desafio em *práxis* (*Ibidem*, p. 14).

Para Gramsci a grande novidade apresentada por Maquiavel era a aceitação por parte da população que era necessária a presença de um príncipe unificador dos territórios e agregador das massas, figura que na altura não existia na região da península itálica, e cuja materialização dependia do consentimento do povo (Simon, 1999, p. 119). Portanto, a leitura feita por Gramsci da obra de Maquiavel demonstra que o maior entrave no processo de formação do Estado não residia na necessidade de convencimento generalizado de que uma pessoa deveria exercer o papel de liderança e de poder sobre os demais na forma de príncipe, atribuição que era comum

⁵ Gramsci teve particular interesse em estudar o desenrolar de todo o processo que culminou com a unificação política italiana em 1870, período conhecido como “*Risorgimento*”, sendo que as análises do autor apontaram para a ocorrência de um processo hegemônico de regiões e grupos econômicos sobre outros, nomeadamente no período que se seguiu à unificação (Adamson, 1980, p. 19). A partir da argumentação que as regiões ricas localizadas no norte do país fizeram valer seus interesses em detrimento àquelas localizadas ao Sul, Gramsci discorreu como se deu o processo de hegemonia durante o “*Risorgimento*” e, para tal, valeu-se do suporte de outros temas por ele igualmente trabalhados ao longo de sua carreira intelectual como, por exemplo: guerra de posição, bloco histórico e a importância dos intelectuais orgânicos (*Ibidem*, p. 171-177). Especificamente sobre estes últimos Gramsci defendia a ideia de que o “*Risorgimento*”, em função de ter sido um movimento elitista, e que culminou na formação da nova burguesia italiana, foi igualmente decisivo para moldar e determinar pensamentos e comportamentos dos intelectuais italianos modernos, os quais cumpriram com rigor a tarefa de trabalhar em prol dos interesses burgueses (Gramsci, 2001, p. 159-160). O autor propôs um modelo esquemático em que o movimento de constituição da Itália moderna é dividido em 4 grandes fases, a saber: fase 1 (1815-1845) – preparação moral e intelectual da burguesia nacional com forte influência da ideologia liberal advinda da Revolução Francesa; fase 2 (1848-1849) – movimentos republicanos dispersos de curta duração; fase 3 (1850-1861) – progressiva afirmação e disseminação de uma política de viés moderado pela Casa de Savóia e por Camillo di Cavour, cuja libertação no Sul do país deu-se com a participação direta de Giuseppe Garibaldi e; fase 4 (1861-1870) – consolidação da unificação nacional por meio da anexação de Veneza e, posteriormente, Roma (Gramsci, 2002a, p. 355).

no território europeu daquele tempo (*Ibidem*). O povo não exercia influência no processo de nomeação de um príncipe e, apesar disso, o grande desafio posto era fazer com que os habitantes de uma determinada região pudessem vislumbrar e compreender que a colmatação de várias realidades pequenas e dispersas pelo território numa existência maior e única era vantajoso para a população (Fontana, 1993, p. vii). O destaque dado por Maquiavel sobre a necessidade de percepção por parte do povo que era preciso aflorar o sentimento de identidade e pertencimento na população durante a condução do processo de criação do Estado é especialmente ressaltado por Gramsci (*Ibidem*).

Diante da necessidade da criação e da manutenção de uma entidade estatal coesa e unificada, Gramsci (2007a, p. 22) sublinhou a relevância atribuída por Maquiavel em tratar de tópicos cruciais que envolviam a constituição dos novos Estados, como por exemplo, a conservação das estruturas de defesa, de interesse coletivo e “de hegemonia em ampla escala, isto é, em toda a área estatal”. Especificamente no que tange a elaboração do conceito de hegemonia, Gramsci valeu-se do centauro mitológico⁶ utilizado por Maquiavel⁷ para representar a postura que a classe dirigente normalmente assume, intercalando momentos de dominação (coerção) com outros de liderança (consentimento), na busca pelo estabelecimento de uma ordem política duradoura e favorável aos interesses do grupo dominante (Fontana, 1993, p. 124).

Esta dicotomia entre a coerção e o consenso, característica marcante na figura do centauro, pode ser tomada como um dos aspectos presentes em Maquiavel que tiveram influência direta na construção e aplicação do conceito de hegemonia em Gramsci (Simon, 1999, p. 24). Para Gramsci era necessário estar atento para esta “dupla perspectiva” exercida pela hegemonia, quer seja nas diferentes esferas da sociedade, quer na forma de como um líder ou grupo governam o Estado (Gramsci, 2007a, p. 33). Há que se ter cuidado ao utilizar a

⁶ Os centauros são seres da mitologia grega que normalmente são representados como seres rudes e brutais cuja constituição física é composta pelo corpo e as quatro patas do cavalo, dois braços humanos, além da cabeça e tronco humanos; porém, outras vezes podem ter o corpo inteiro de humano acrescidos da metade posterior do cavalo (Martínez *et al.*, 1997, p. 91). A palavra centauro significa “picador de touro” e a origem do mito pode ser atribuída à habilidade de equitação do povo Tessálio, cuja arte e destreza na montaria fazia com que aqueles que viajassem pela região da Tessália confundissem numa figura só o corpo do cavaleiro e do animal (Hacquard, 1996, pp. 76-77).

⁷ De acordo com o capítulo XVIII de “*O Príncipe*” existem duas formas de se exercer o combate, uma através das leis e outra através da força, sendo a primeira típica da espécie humana e a segunda dos animais, mas como nem sempre as leis são suficientes para convencimento humano é preciso saber dosar as duas maneiras e, para tal, deve-se ter como exemplo o Centauro Quíron que, inclusive, exerceu a função de mestre de importantes príncipes antigos (Maquiavel, 2005, pp. 102-103). Ao contrário dos demais centauros, em sua maioria brutos e incultos, Quíron era especial e distinguia-se pela sua sapiência e erudição, motivo pelo qual foram a ele confiados muitos heróis para serem treinados na arte militar e na caça, além de aprenderem medicina e música (Hacquard, 1996, p. 251; Martínez *et al.*, 1997, p. 301). Segundo a mitologia, Quíron era filho de Crono que, para seduzir Fílira, assumiu a forma de um cavalo e dessa mistura entre quadrúpede e ninfa nasceu o centauro Quíron (*Ibidem*).

analogia que tem como base a essência da personalidade do centauro, pois este pode se apresentar na forma “ferina e humana, da força e do consenso, da autoridade e da hegemonia, da violência e da civilidade”, ou seja, Gramsci ressalva os riscos da aplicação dos elementos violentos que são inerentes à dualidade do centauro (*Ibidem*). O autor alertava para não se incorrer no risco de banalizar esta visão dicotômica, pois violência e civilidade são formas que não se sucedem mecanicamente ao longo da história, mas sim, manifestam-se através de um processo dialético próprio em que tais perspectivas colocam-se em posições diametralmente opostas no decurso do processo histórico, ou seja, quanto mais a coerção se faz presente por meio do uso da força por um dado governo que detém o poder do Estado, maior é o medo na população e mais distante está a possibilidade de se atingir o consenso na sociedade (*Ibidem*, p. 34).

Ao observar a forma como Gramsci analisa e interpreta os escritos de Maquiavel fica premente que ele coloca num polo o uso da força, da autoridade, da violência e da coerção, e desloca para a outra extremidade a civilidade, o consenso e a hegemonia (Santos, 1987, p. 125), em que cada uma destas duas faces é incompatível com a outra e rejeitam-se mutuamente. Assim, o centauro é a analogia utilizada por Gramsci para demonstrar as duas formas em que pode se dar a ação política e a direção do Estado, sendo que compreendeu como fundamental destacar as diferenças entre as situações em que ocorre pura e mera dominação (Mouffe, 1979, p. 180), visto que o uso exclusivo da força e da coerção se expressam como a antítese do processo hegemônico (Anderson, 1976, p. 21).

1.1.3. Hegemonia por Gramsci

Ao trabalhar com o conceito de hegemonia Gramsci utilizou como matéria-prima intelectual a essência dos contributos de Lênin e Maquiavel para moldar o seu próprio entendimento, em que à parte de tais contributos inovou ao colocar sobre o processo hegemônico uma grande ênfase de matriz cultural (Anderson, 1976, pp. 20-23). Do primeiro absorveu a necessidade em se estabelecer uma sociedade cujos interesses estivessem assentes nos ditames da classe trabalhadora, os quais deveriam impor-se de forma hegemônica às pretensões da classe opressora, no caso, a burguesia; e do segundo assimilou a necessidade de se atribuir a devida dimensão desempenhada pelas massas populares e pela sociedade civil no processo político, para além de compreender que a perspectiva dualística presente no exercício da ação política faculta aos detentores do poder a possibilidade de se fazer uso da força ou do

consenso, sendo que a hegemonia ocorre somente se houver aquiescência da população (*Ibidem*).

Para uma maior compreensão do conceito de hegemonia em Gramsci é necessário que sejam abordados outros conceitos por ele trabalhados, como por exemplo, ideologia, intelectuais orgânicos, sociedade civil, bloco histórico, guerra de posição e guerra de movimento, dominação e subalternos. Antes de abordar o tema da hegemonia julga-se aqui necessário destacar o processo de dominação de um grupo ou classe sobre outros, uma vez que por vezes a dominação é confundida com a presença da ordem hegemônica. Contudo, a dominação caracteriza-se pela presença da coerção associada à ideia de subordinação.

1.1.3.1. Dominação e subordinação

O conceito de grupo subalterno trabalhado por Gramsci possibilita um olhar atento aos aspectos subjetivos presentes no processo de subordinação num contexto de hegemonia (Modonesi, 2014, p. 21). A subalternidade caracteriza-se por um complexo processo simultâneo que mescla a aceitação da classe tida como obediente em relação à classe comandante, mas que por outro lado, manifesta resistência e negociação permanente (*Ibidem*). Gramsci sugere que um problema relacionado à ideia marxista de “falta de consciência”, ou falsa consciência, de um grupo sobre si próprio possa justificar porque indivíduos mantêm e até mesmo defendem opiniões contrárias às suas próprias experiências de vida, mas em sua obra Gramsci não se debruçou na elaboração numa tese capaz de explicar por que grupos inteiros de pessoas adotam tais posições (Ives, 2004, p. 78). O entendimento do processo de subordinação é central no pensamento de Gramsci, sendo sugerido, inclusive, que a subalternidade passe a ser considerada como uma teoria gramsciana em função de ser um produto que surge diretamente do processo de hegemonia (Modonesi, 2014, p. 21).

Para Gramsci (2002a, p. 135) os grupos subalternos devem ser estudados sob o ponto de vista histórico, pois independentemente da época em questão, sofrem permanentemente a influência dos grupos dominantes, mesmo quando se rebelam ou insurgem, e somente deixarão esta condição de subordinados quando vencerem definitivamente os dominadores. Quando se der esta vitória e um grupo subalterno chegar ao poder, tornando-se hegemônico, será necessário se edificar um tipo de Estado capaz de comportar o soerguimento de uma nova sociedade, fundamentada numa matriz de ordem intelectual e ideológica totalmente distinta (*Ibidem*, 1999, p. 225). É de se salientar que dessa alternância entre classe comandante e

comandada proposta por Gramsci (1999) subentende-se, dentro de uma perspectiva dialética, que o processo pode ocorrer indefinidamente na sociedade.

Gramsci utilizou o termo subalternidade a partir dos escritos nos “Cadernos do Cárcere” como sendo a antítese de autonomia, esta como representação de independência política de uma classe sob dominação de outra(s), portanto, o conceito de subalternidade foi elaborado para caracterizar a busca por transformação social através da consciência de classe e da ação política (Modonesi, 2014, p. 16). Não obstante, para se lograr êxito é preciso lutar contra uma característica típica das classes subalternas, que também podem ser conhecidas como “massas populares”, que é o seu “apoliticismo” (Gramsci, 2002a, p. 310).

Gramsci (2002a, pp. 139-140) ao discorrer sobre as formas de abordagem necessárias para o estudo e a melhor compreensão dos grupos subalternos cita que o investigador deve, sempre com base no contexto histórico, estar atento a determinadas particularidades do processo de formação e manutenção dos grupos subordinados. O autor cita como exemplo: a necessidade do entendimento de como ocorreram as transformações no processo de produção econômica, visto que possuem influência direta na elaboração e difusão de ideologias próprias aos subalternos; a busca pela compreensão de como as classes subalternas reagem à formação de partidos políticos de matriz elitista, cujo principal interesse é a manutenção do *status quo* favorável às classes dominantes, assim como, estar atento à formação de um partido político subalterno mais forte e com maior destaque que tendencialmente exercerá hegemonia sobre os demais partidos que compõem o grupo político dos subalternos e não ameaçará a hegemonia do grupo dominante; a identificação de como ocorre o processo de criação das plataformas de reivindicação dos grupos subalternos e; o entendimento da forma em como se dá a adesão dos subalternos às propostas políticas elaboradas pelos grupos dominantes (*Ibidem*).

Gramsci reforçava o entendimento marxista do processo histórico envolvendo a formação das classes dominantes e das classes subalternas (Modonesi, 2014, p. 14) e de acordo com a obra “A Ideologia Alemã” os pensamentos que são próprios da classe dominante acabam se impondo na sociedade, independentemente do período histórico, fazendo valer as expectativas da classe que dispõe dos meios de produção (Marx & Engels, 2007, p. 47). Portanto, são as ideias defendidas pelos detentores do capital que se sobrepõe, e por terem consciência que são eles os produtores das ideias a serem disseminadas pelos mais diferentes espectros da sociedade uma vez que são detentores da “força espiritual”, dominam as demais classes e determinam os rumos de uma época (*Ibidem*). Pelo fato de o Estado também ser uma esfera em que se materializam as preferências da classe dominante, estes interesses acabam por receber uma

roupagem política, desse modo, suas ideias têm a capacidade de repercutir por toda a sociedade civil (*Ibidem*, p. 76).

Os indivíduos que fazem parte das classes economicamente menos favorecidas, pertencentes ao grande grupo da população conhecida como “massa”, estão sob a égide de forças hegemônicas responsáveis por ditar e moldar a visão de mundo de toda a coletividade, cujo objetivo é que sejam atendidos os anseios e interesses do grupo dominante (Gramsci, 1999, pp. 103-104). É possível estabelecer aqui uma conexão entre as forças hegemônicas ditadas pelas classes dominantes na visão de Gramsci com os postulados marxistas sobre a forma como se impõem as ideias na sociedade, em que segundo Gramsci, a dominação ocorre de forma coerciva contrapondo-se ao processo hegemônico o qual assenta suas bases no consentimento (Jones, 2006, p. 28).

Um dos aspectos fundamentais que torna os grupos sociais subalternos vulneráveis e suscetíveis a assumirem uma ideologia que lhes é imposta decorre do fato dos subalternos possuírem uma visão de mundo fragmentada sobre diferentes ideologias (Ives, 2004, p. 78). Um exemplo de dominação pode ser observado através dos “*Subaltern Studies*”, ou projeto subalternista, que tiveram como epicentro os estudos realizados na Índia a partir dos fins da década de 1970 e início dos anos 1980, e tomaram como ponto de partida o fato do Estado colonial inglês ter constituído seu poder através do uso da força e não pelo consenso da população, muito embora as alianças entre ingleses e grupos da elite local tiveram um importante papel para que os ingleses detivessem o controle por cerca de dois séculos (Goés, 2017, p. 319). Na busca para melhor entender questões de poder que mantiveram a distância entre governo e governados, seja no período colonial ou mesmo após a independência indiana, vez que o fim do domínio dos ingleses representou mais uma simples troca de figuras no poder do que uma verdadeira remodelação do aparato estatal⁸, os “*Subaltern Studies*” recorreram ao entendimento de dominação e de hegemonia (*Ibidem*).

Os “*Subaltern Studies*” tiveram um papel de caráter nacional singular na Índia ao investigarem as relações históricas entre elites e classes subalternas, quer numa visão de colonialismo, quer de pós-colonialismo, visto que as elites indianas nunca foram capazes de agirem em nome de toda nação, portanto, a consciência e os hábitos culturais do povo nunca foram de fato absorvidos, integrados e disseminados pelo discurso da burguesia local e inglesa

⁸ A elite indiana, que durante a dominação inglesa desempenhava mero papel coadjuvante, passou a ter o domínio político a partir da independência, desta forma, o processo de libertação dos ingleses não culminou na emergência política das classes menos favorecidas que foram duramente oprimidas durante o período colonial (Goés, 2017, p. 319).

(Guha, 1997, pp. ix-xii). Assim, como as elites nunca se preocuparam em inserir demandas das classes menos favorecidas ao seu discurso, para que assim se criasse um sentimento de pertencimento a uma ideologia que atendesse aos interesses da generalidade da população e, por conseguinte, gerasse consenso das massas, a Índia sempre viveu sob uma atmosfera de dominação, sem que pudesse se configurar um processo de hegemonia (*Ibidem*). Ranajit Guha foi o principal expoente desta escola, sendo que o próprio manifestou que buscou inspiração em Gramsci nos temas que tratavam da questão da hegemonia, dominação e das classes subalternas para desenvolver o seu trabalho (Góes, 2017, pp. 320-321). Um dos objetivos de Guha foi demonstrar que, mesmo quando o subalterno não se posiciona de forma totalmente alheia ao dominante, ele sempre estará numa condição de inferioridade em termos de escala de poder, portanto, sujeito à dominação das elites mesmo que se manifeste sua insatisfação e contrariedade (*Ibidem*).

Segundo o postulado por Gramsci, para que a lógica da classe dominante seja absorvida e aceita a partir da anuência da classe dominada, em que os ditames do grupo dominante são impostos e espalham-se de forma velada por toda sociedade na forma de hegemonia, são necessários dois aspectos fundamentais: ausência do processo coercivo e o comando sobre a componente ideológica (Santos, 1987, p. 111). Para Santos (*Ibidem*) a hegemonia gramsciana pode ser sintetizada como “**o controle ideológico da sociedade**” (grifei). Portanto, Gramsci ofereceu um significativo contributo teórico com o conceito de hegemonia ao conseguir superar a escola marxista clássica, excessivamente atrelada a questões econômicas e materiais ao adicionar a importância da ideologia, no terreno da superestrutura, como elemento político decisivo para determinar as relações de controle de um determinado grupo social sobre os demais (Mouffe, 1979, p. 170; Adamson, 1980, p. 175; Hobsbawm, 2011, p. 319).

1.1.3.2. A importância da Ideologia

No entendimento de Gramsci a ideologia passou a assumir um papel tão importante na vida das pessoas que se confunde a uma espécie de “*Weltanschauung*”⁹ totalizante, ou seja, a

⁹ Gramsci entende que a visão de mundo é dada pela filosofia (Santos, 1987, pp. 91-95), sendo que aqui é fundamental ressaltar que a compreensão da ideologia como algo totalizante e que se expressa na forma de uma “*Weltanschauung*” válida para a coletividade é um posicionamento gramsciano, e não um aspecto de concordância entre os que trabalham com o termo. Para Bruce & Yearley (2006, p. 320), por exemplo, a “*Weltanschauung*” e a ideologia devem ser entendidas em níveis distintos, sendo aquela mais abrangente e totalizante do que a ideologia. No entendimento de Bruce & Yearley (*Ibidem*) a “*Weltanschauung*” é a responsável por reunir o conjunto de fatores que determinam como o indivíduo se enxerga perante a realidade que o rodeia, e desta forma, é comum

ideologia passou a figurar como ponto máximo em que confluem e se uniformizam todas as filosofias, ideias e percepções sobre o mundo (Gramsci, 1999, p. 98). Sendo assim, a ideologia insere-se e interfere em todas as manifestações da vida, quer seja na esfera individual ou coletiva, agindo diretamente sobre a cultura, a atividade econômica, as artes e o direito (*Ibidem*). Entretanto, destaca que a obtenção e a manutenção da coesão ideológica no tecido social é algo extremamente complexo, e como exemplo, ressalta a capacidade da religião, no caso a Igreja Católica¹⁰, em preservar uma unidade ideológica ao longo de séculos (*Ibidem*, p. 99). No mundo ocidental, por exemplo, o cristianismo foi amplamente difundido ao longo da história ao ponto de representar em si uma ideologia assimilada e enraizada entre indivíduos e instituições (*Ibidem*, p. 173). As instituições são, portanto, instrumentos à disposição da classe dominante para disseminar a ideologia de seu interesse por todo o tecido social (*Ibidem*).

Para Gramsci, o desenvolvimento de uma ideologia como algo totalizante está estritamente associado ao controle sobre as diversas manifestações de ordem filosófica, sendo que a ideologia se posiciona como algo maior, capaz de aglutinar os diferentes tipos de filosofias numa única corrente a ser seguida (Santos, 1987, pp. 91-95). Gramsci afirma que a filosofia é uma atividade intelectual inerente à existência humana e, portanto, ela é comum a todos os indivíduos, quebrando assim com o estereótipo de que somente aos homens de elevado grau intelectual e de muita dedicação aos estudos poder-se-ia atribuir o título de filósofo (Gramsci, 1999, p. 93). Gramsci ao afirmar que todos os homens são filósofos não pretendia inferir que há uma uniformidade no desenvolvimento do processo intelectual e filosófico da sociedade, mas antes, buscou evidenciar que o processo de construção do pensamento por meio de uma “filosofia espontânea” que se manifesta de forma contínua ao longo da vida é uma faculdade comum a todos os indivíduos, independentemente da posição e do grupo social em que estejam inseridos (*Ibidem*).

Tal interpretação acerca da filosofia imputa uma relação direta com a ideologia, pois segundo defende Gramsci, independentemente do grau de complexidade de qualquer manifestação intelectual e filosófica, da mais simples até a mais elaborada, estas trazem consigo elementos como linguagem, cultura e visão de mundo do(s) indivíduo(s), visto esta que, por sua vez, é forjada a partir de determinada posição e grupo social (*Ibidem*, pp. 93-94).

que pessoas discutam questões de ordem ideológica sem que se estas se apercebam que seus posicionamentos estão sendo influenciados diretamente por algo maior, que é a visão de mundo dada pela “*Weltanschauung*”.

¹⁰ A força das religiões reside no fato destas não envidarem esforços para que seja mantida a coesão doutrinária entre sua massa de fiéis e, especificamente no caso da Igreja Católica, esta lutou veementemente contra qualquer elemento que tenha ousado contradizer ou ameaçar a verdade por ela imposta, fato que já ocorria desde os idos tempos do período romano (Gramsci, 1999, p. 99).

Relativamente sobre a criação e o estabelecimento de uma nova cultura de ordem moral e intelectual, o autor defende que para tanto é preciso incentivar a disseminação de ideias e conhecimentos para o maior número possível de pessoas (*Ibidem*, pp. 95-96). O processo de compartilhamento de ideias funciona como um agente catalisador para que determinado grupo social que se encontre numa posição de opressão perante outro(s) consiga ter uma melhor compreensão de si próprio perante o mundo, e assim, consiga reverter sua situação de subserviência (*Ibidem*).

Pode-se dizer que a construção do fenômeno ideológico, segundo a ótica de Gramsci, é um processo que se estabelece a partir de um tripé que está assente em bases: cognitivas, ontológicas e axiológico-normativas (Santos, 1987, p. 88). Nesta tripla dimensão cujos elementos se inter-relacionam, a vertente cognitiva é a esfera em que os homens refletem e se apercebem das contradições existentes na realidade na qual estão inseridos; já a vertente ontológica se desenvolve pela interpretação de fatos combinados no terreno da superestrutura entre aquilo que se é em comparação com aquilo que se deseja ser, entre a “ontologia do Ser”, cujas bases assentam-se na experiência do que se é a partir do plano do vivido, e a “ontologia do Devir”, vez que os indivíduos são agentes promotores de sua transformação e responsáveis pela construção de sua própria história e; por fim, a vertente axiológica-normativa que confere à ideologia uma “validade moral” manifestada por meio dos valores que serão utilizados no processo de construção e implementação de leis e regras as quais vão seguir (*Ibidem*, pp. 88-89).

Ainda no campo de entendimento da filosofia cabe ressaltar que na compreensão de Gramsci a filosofia somente ultrapassa o domínio individual e salta para o campo coletivo quando as diferentes formas difusas de filosofias conseguem confluir para uma forma de compreensão específica de mundo, assim, quando diferentes filosofias dão lugar a um entendimento único em que se partilham valores e verdades, torna-se possível se constituir uma ideologia (*Ibidem*). É oportuno ainda sublinhar que Gramsci faz uma clara distinção entre a filosofia e o senso comum (Santos, 1987, p. 90), em que a primeira tem como ponto de partida um processo pessoal e introspectivo de pensamento em função do lugar que o indivíduo ocupa no mundo, enquanto o segundo, por seu turno, é elaborado de forma coletiva pela disseminação de informações dispersas, genéricas e difusas que acabam por criar uma realidade comum no meio popular em determinado período histórico (Gramsci, 1999, pp. 100-101).

Para o autor, a filosofia é “uma ordem intelectual” de natureza individual, característica pela qual se torna incapaz de ser atingida quer pelo senso comum, como também pela religião (*Ibidem*, p. 96). Desta feita, a filosofia deve ser vista como a ótica associada ao “bom senso” e

que é em si uma ferramenta do processo crítico individual para a superação tanto do senso comum, quanto da religião (*Ibidem*). Ocorre que a par de tais idiossincrasias uma filosofia inevitavelmente acaba por se destacar entre as demais e tende a ganhar destaque até o ponto em que consiga se transformar no senso comum de determinado ambiente em dado momento histórico, seja ela apenas restrita a um pequeno grupo de indivíduos, seja para a coletividade¹¹ (*Ibidem*, p. 106).

Apesar disso, o senso comum não se configura num entendimento único e exclusivo sendo que cada compreensão de senso comum está intimamente ligada à posição social e a filosofia dominante de cada um dos grupos sociais aos quais pertencem os indivíduos (*Ibidem*, p. 114). A heterogeneidade dos agrupamentos humanos e dos elementos que exercem influência sobre os mesmos possibilita o estabelecimento de um vasto número de filosofias, de sentidos comuns e de entendimentos distintos sobre o mundo, mas em última análise, é possível definir que em Gramsci o senso comum é o processo no qual a generalidade da população assimila e dissemina de forma acrítica uma determinada mundovisão, principalmente através dos diferentes ambientes sociais e culturais que são voltados ao público das grandes massas (*Ibidem*).

Seguindo esta linha de raciocínio Franco Fergnani (1975) citado em Santos (1987, p. 91) infere que o senso comum em Gramsci é a forma automática e sem uso de análise crítica de se reproduzir, entre as classes subordinadas, a lógica culturalmente disseminada pelas classes ou grupos hegemônicos. Seguindo a linha do que fora pregado na “ideologia Alemã” (Marx & Engels, 2007), para Fergnani (*Ibidem*) as classes dominantes, com o auxílio dos diferentes meios, instrumentos e tecnologias que estão à sua disposição, desenvolvem mecanismos suficientes para impor sua visão de mundo. Uma vez elaborada os detentores da hegemonia fazem-se valer de todos os expedientes necessários para disseminar esta visão de mundo sob a forma de ideologia para todas as camadas que compõem o tecido social. E o senso comum acaba por ser um importante aliado nesta empreitada tendo em vista que ele atua entre as massas como agente multiplicador do plano ideológico que melhor convir à classe dominante (*Ibidem*).

¹¹ Gramsci ao defender que uma dada filosofia é individualmente produzida de forma natural e inata pelos seres humanos, também infere que uma dada filosofia num contexto histórico particular eventualmente pode se disseminar na população misturando-se com outra(s) preexistente(s) (Gramsci, 1999, p. 93). Para o autor (*Ibidem*, 2002b, pp. 133-134) além do senso comum em suas formas mais sistematizadas e organizadas, uma dada filosofia também pode se manifestar coletivamente pela sociedade através da linguagem em suas diferentes formas e significados, como é o caso do folclore. Este deve ser entendido como uma manifestação que ultrapassa a dimensão do “pitoresco”, pois o folclore é capaz de agrupar todo um conjunto de manifestações populares (superstições, crenças, costumes e opiniões) que formam a concepção do mundo e de determinados estratos sociais (*Ibidem*). Como muitas pessoas vivenciam experiências e concepções do mundo que escapam daquelas tradicionalmente tidas como oficiais, Gramsci (*Ibidem*) entende que o folclore pode assumir caráter filosófico e atuar em estreita relação com o senso comum.

Por mais que tais relações ideológicas ocorram no campo das classes sociais é interessante notar que nos escritos de Gramsci ganha destaque uma nova dimensão para a hegemonia, a espacial (Jessop, 2005, p. 422). Essa aplicação é possível ser observada quando Gramsci exalta o poder que uma determinada região impõe sobre outra(s), ideia que pode ser verificada a partir da análise feita das diferenças existentes entre o norte e o sul na Itália (*Ibidem*, p. 428). Era recorrente na obra do autor encontrar críticas à imposição da ideologia burguesa industrial sobre o proletariado que trabalhava nas fábricas no norte do país, sendo que também era comum encontrar passagens que tratam das diferentes realidades nacionais entre Norte-Sul logo após o “*Risorgimento*” (Adamson, 1983, p. 28). Em função de sua origem na porção meridional da Itália, Gramsci costumava abordar este tema tendo como ponto de referência o Sul, portanto, tratava das disparidades regionais características do pós “*Risorgimento*” como a “Questão do Sul” (*Ibidem*). Acerca desta relação desigual entre as diferentes regiões geográficas, em que prevaleceu a disseminação da ideologia da classe burguesa do norte industrializado e desenvolvido sobre o sul agrário e rudimentar no período que marcou o “*Risorgimento*”, Gramsci destaca que neste processo histórico Norte-Sul as regiões estão posicionadas de forma diametralmente oposta: o norte figura como uma grande cidade cosmopolita, enquanto o Sul é uma província rural e atrasada (Gramsci, 2002a, pp. 88-89).

Essa diferença regional entre Norte-Sul, mesmo que numa escala nacional, com o norte rico e o Sul pobre, é marcada por uma tradição civil e cultural de tal ordem diferente que, em muitos aspectos, a geografia pode inserir-se num contexto de criação de elementos geradores de conflitualidade (*Ibidem*). A crítica ao processo hegemônico exercido pelo “Norte” é ainda maior tendo em vista que a classe dirigente da porção mais setentrional não buscou disseminar a indústria pelo país, ou seja, não houve interesse por parte dos detentores do capital nacional que as atividades econômicas mais lucrativas fossem expandidas pelas regiões mais carentes localizadas na porção meridional (*Ibidem*, p. 153). Desta forma, não se teve a intenção em tornar o país homogêneo a partir de uma luta do velho vs. novo, do atraso vs. progresso e do improdutivo vs. produtivo como seria de se esperar quando da unificação da Itália, mas sim, se manteve de forma voluntária e premeditada uma divisão regional que veio a perpetuar de modo intencional a direção ideológica do “Norte” desenvolvido sobre o “Sul” precário (*Ibidem*).

A disseminação da mundovisão das classes dominantes e de sua ideologia dá-se tanto em função da condução de questões econômicas e materiais que são mais lucrativas para os que detêm o poder, as quais repousam no terreno da estrutura, quanto a partir da propagação de uma panóplia de elementos culturais necessários para que haja o controle no campo da superestrutura (Santos, 1987, p. 93). Desta forma, para Gramsci o poder será mais facilmente exercido pelos

grupos dirigentes se a totalidade dos homens desejarem uma realidade que possa ser verificada de forma objetiva por cada indivíduo, independente da filosofia e do ponto de vista subjetivo que cada sujeito carrega consigo em função da sua individualidade ou do grupo social ao qual pertence (Gramsci, 1999, pp. 173-174). Este ponto de vista objetivo, alimentado e intencionalmente divulgado seguindo os interesses das classes dominantes acabará por se tornar objeto de desejo para a totalidade da população, independente de quão distantes estejam social, cultural e economicamente de conseguirem alcançar tal realidade objetiva sobre aquilo que é a “verdade” e o “certo” a ser feito (*Ibidem*). Por mais que cada ideologia seja apenas mais uma concepção particular de mundo dentre as tantas combinações possíveis, Gramsci destaca que o processo hegemônico exige a formação de uma ideologia unificadora em termos sociais, econômicos e culturais, combinando-se assim, elementos tanto da estrutura, como da superestrutura (*Ibidem*).

Das lições de Gramsci é possível depreender que a(s) classe(s) dirigente(s) em seu exercício permanente de poder trabalham para que seja elaborada uma filosofia dominante que se sobressaia em relação às demais. A intenção é que dela derive uma visão de mundo que atue como uma força (ideologia agregadora) e que tenha a capacidade de neutralizar as diferentes visões de mundo (múltiplas filosofias) das classes subalternas. Desta forma, esta visão se tornará hegemônica e será colocada em marcha com o auxílio de uma ideologia agregadora que passará a funcionar como a verdade a ser seguida pela generalidade da população. A ideologia dominante, na sua forma de verdade universal, passa a ser disseminada na forma de realidade objetiva, que se expressa como o propósito final que deve ser alcançado por todos, suplantando as diversas realidades subjetivas que acompanham as múltiplas filosofias das classes subalternas (Figura 1).

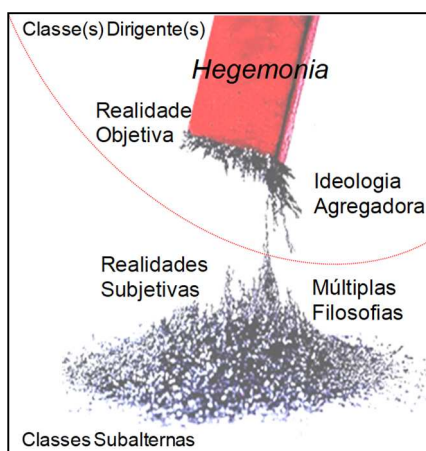


Figura 1. Influência das classes dominantes para criar uma ideologia agregadora e uma realidade objetiva que se sobreponha as múltiplas filosofias e realidades subjetivas das classes subalternas. Fonte. Elaboração própria.

Portanto, a elaboração de uma teoria política no pensamento de Gramsci depende de dois momentos que devem ocorrer simultaneamente entre si em que é fundamental a atuação dos indivíduos: o primeiro está relacionado com a capacidade de identificação pelas classes subalternas das estruturas ideológicas, culturais e morais propostos pelo grupo dominante que se impõem como verdade objetiva para a sociedade como um todo e; o segundo está intimamente conectado com o desenvolvimento de um pensamento crítico nas massas populares (Fontana, 1993, p.6). Neste último a tomada de consciência, por si só, deve servir para sustentar uma nova teoria política que atenda aos anseios das classes subalternas, cuja concretização dentro do sujeito manifesta-se como a descoberta sobre os reais interesses e valores que nutrem e apoiam a estrutura social estabelecida (*Ibidem*). A desintegração de estruturas e instituições sociopolíticas hegemônicas vigentes e o surgimento de uma massa crítica popular e atuante, a qual deverá estabelecer uma ideologia que atenda particularmente aos interesses dos menos favorecidos, são os elementos básicos para moverem uma nova história (*Ibidem*, p. 13).

Dito isso, cabe sublinhar que Gramsci deu grande importância para o processo de desenvolvimento e formação da ideologia através da atuação dos intelectuais, os quais desempenharam um papel fundamental na disseminação das ideologias das classes dominantes ao longo do processo histórico (Adamson, 1983, p. 121), conforme será visto com maior detalhe a seguir.

1.1.3.4. O papel dos Intelectuais na elaboração e disseminação da Ideologia

De acordo com Gramsci todo grupo social forja organicamente os seus próprios intelectuais¹² que, organizados num único bloco ou por meio de diversos segmentos dentro de uma mesma classe, têm como função dar forma ao pensamento e a consciência que irá nortear a atuação do grupo, sobretudo em termos políticos e sociais (Gramsci, 2001, p. 15). Aos intelectuais que surgem naturalmente numa determinada classe social em função da sua posição relativa dentro do sistema de produção Gramsci deu o nome de “orgânicos” (*Ibidem*). Como exemplo de intelectuais “orgânicos” o autor cita aqueles que surgem no seio do grupo

¹² Gramsci (2001, pp. 21-23) ressalta que o conceito de intelectual acaba por ter uma ampliação muito grande já que a atividade intelectual pode se desenrolar em diferentes níveis qualitativos, visto que pode estar associada a ocupações de extrema complexidade como a que os “altos intelectuais” desempenham no campo das ciências, da filosofia, política e da arte, bem como, pode estar veiculada a atuações mais modestas e padronizadas como aquelas de natureza administrativa, ou seguindo funções dentro da burocracia estatal, em que o sujeito não dispõe de qualquer tipo de liberdade para tomar iniciativa de modo autônomo. Contudo dá especial destaque aos intelectuais “orgânicos” em função de sua estreita conexão com a ideologia dominante (Jones, 2006, p. 85).

dominante por meio do incentivo dos empresários capitalistas no intuito de ampliarem os lucros e poderio econômico da classe dirigente (*Ibidem*). Para mais, o empresário capitalista também investe na formação de profissionais diversos cuja atuação é voltada unicamente ao atendimento dos interesses da ideologia de quem os patrocina¹³ (*Ibidem*).

Os intelectuais orgânicos não se definem tanto pela posição que ocupam na classe social que representam, portanto, sua principal atuação centra-se no processo de coesão e homogeneização de todo aparato de ideias e valores a ser disseminado em determinado grupo social (Santos, 1987, p. 96). Os intelectuais orgânicos atuam na forma de agentes aglutinadores no campo do pensamento e, portanto, elaboram as bases do discurso que deverá ser reproduzido numa determinada classe social subalterna, cujo fim último não é o atendimento dos interesses das classes economicamente menos favorecidas, mas sim, satisfazer os interesses dos grupos historicamente dominantes (*Ibidem*). Por mais que todos os homens possam ser considerados intelectuais, visto que mesmo o trabalho mais mecânico e puramente braçal que possa existir demanda um mínimo de atividade do intelecto do indivíduo para ser satisfatoriamente executado, nem todos os homens na sociedade exercem a função que possa ser considerada de intelectual “orgânico” do grupo que representam (Gramsci, 2001, p. 18).

Do lado do capital os intelectuais ditos “orgânicos” assumem cargos e funções relevantes para a manutenção do *status quo* dominante, como por exemplo: na chefia de grandes empresas e corporações, ocupando cargos importantes no governo, liderando os principais

¹³ Gramsci dedica especial importância à educação e defende que a quantidade de anos estudados e a maior oferta de áreas de conhecimento abrangidas pelo ensino são diretamente proporcionais ao desenvolvimento cultural e civilizacional de um Estado (Gramsci, 2001, pp. 19-20). Assim, quanto maior for o investimento de um país na educação e na ciência, tanto maior será a sua capacidade de construir máquinas e equipamentos complexos, características que farão com que o Estado seja considerado mais avançado não só no campo técnico-industrial, mas inclusive, em termos civilizacionais (*Ibidem*). Em sua obra, Gramsci (2001) ao passo que incentiva o investimento em educação faz críticas com relação à forma de como isso se dá na sociedade capitalista, pois os aportes são massivamente direcionados para áreas de interesse direto dos grupos dominantes. E ademais da ausência de uma gama maior de opções de cursos oferecida aos estudantes pobres o autor sublinha a falta de oferta de acesso universal ao ensino básico, a carência de bons colégios e bibliotecas públicas e a ausência de bolsas de estudo universitário para aqueles que têm origem na classe proletária. Já na primeira metade do século passado Gramsci chamava-nos a atenção para o abandono de todo aparato do sistema de ensino (prédios, corpo docente, ementas, etc.) voltado à cultura geral e de cunho humanista, que cada vez mais perdia lugar para o ensino especializado e destinado ao atendimento das necessidades do mercado comandado pela burguesia capitalista (Gramsci, 2001, pp. 32-42). O autor igualmente condenava outra forma de ensino vocacionada aos filhos de operários, tratava-se da formação técnica e acrítica voltada ao preenchimento de vagas de pouca relevância na burocracia estatal (*Ibidem*). Se por um lado Gramsci reconhecia que as escolas de cunho técnico e profissionalizante eram úteis para muitas pessoas oriundas da classe operária por receberem um treinamento que os possibilitaria acesso a um emprego e melhores condições de vida, por outro, desaprovava veementemente esse modelo de ensino instrumentalizado, comum durante o regime fascista, pois ao invés de se estimular o desenvolvimento do pensamento crítico estava estruturado para manter os jovens pobres cristalizados em status de inferioridade econômica e social (Jones, 2006, p. 88). Para Gramsci a educação funcionava como mais uma das tantas ferramentas ao serviço do capital, sendo fundamental no processo de geração de mão-de-obra barata, especializada e que não questionasse o modelo vigente (*Ibidem*).

meios de comunicação, coordenando a elaboração de teorias e planos econômicos, dentre outros (Adamson, 1980, p. 143). Já os intelectuais que atuam na resistência, responsáveis por criar e dar forma a uma nova cultura proletária, estão usualmente associados a atividades sindicais ou de partidos políticos, contudo, também é possível que se encontrem envolvidos com funções subordinadas ao capital, como por exemplo, através de consultorias e prestação de serviços (*Ibidem*). Gramsci defendia que para a classe trabalhadora deixar a posição de subalternidade e assumir a liderança era fundamental que adquirisse consciência política de qual era seu lugar e qual era sua utilidade no processo capitalista, por conseguinte, é imperativo que surjam intelectuais “orgânicos” voltados ao atendimento de demandas e anseios do proletariado (Simon, 1999, p. 110).

No caso das classes subalternas os intelectuais “orgânicos” têm a árdua tarefa de elevarem a participação dos menos favorecidos enquanto atores históricos (*Ibidem*). Este processo de busca pelo papel de liderança social das classes subalternas depende diretamente da capacidade de disseminação e assimilação da ideologia proletária por parte dos intelectuais “tradicionais”¹⁴ (*Ibidem*). Contudo, trata-se de uma disputa desigual. Em virtude do avultado investimento das classes dominantes para que seus interesses sejam disseminados, é comum que haja um maior desenvolvimento de intelectuais comprometidos com os anseios elitistas, portanto, tais intelectuais “orgânicos” têm maior capacidade para cooptar os intelectuais “tradicionais” com a sua ideologia e, assim, poderem disseminar a ideologia dominante por toda a sociedade (Gramsci, 2001, p. 19). Nota-se assim a importância para que sejam criadas estratégias para se firmarem alianças entre os intelectuais “orgânicos” e os “tradicionais”, dado o maior grau de inserção e participação que estes últimos possuem nos diferentes estratos sociais (Adamson, 1980, p. 149). A importância de tal parceria com os intelectuais “tradicionais” deve-se à maior capilaridade que estes possuem, fazendo com que a mensagem de base ideológica dominante atinja o maior número de pessoas possíveis (Adamson, 1980, p. 149).

Os intelectuais “orgânicos” são criados *pari passu* com o desenvolvimento histórico da classe que representam, portanto, os mesmos acabam por executar um papel de empregados

¹⁴ Os “intelectuais tradicionais”, acreditando portarem-se de forma totalmente independente e autônoma, agem como se estivessem movidos por um espírito de grupo e incumbidos da responsabilidade de melhor informar as massas sobre os acontecimentos e tendências em curso na sociedade (Gramsci, 2001, pp. 17-24). Contudo, estes “intelectuais tradicionais”, que muitas vezes atuam na academia, sindicatos e partidos políticos, não passam de meros reprodutores do aparato ideológico produzido pelos “intelectuais orgânicos” para atendimento dos interesses das classes dominantes, motivo pelo qual se reforça a necessidade das classes subalternas centrar-se no desenvolvimento de sua própria intelectualidade orgânica (*Ibidem*).

especializados do seu grupo¹⁵ (Gramsci, 2001, pp. 16-18). Para Gramsci, os intelectuais são os promotores da ideologia e servem como funcionários no campo da superestrutura, sendo encarregados de elaborar e disseminar a orientação política da classe que representam, tendo como fim, o controle ideológico das demais camadas sociais (Santos, 1987, pp. 96). A relação entre estes funcionários da superestrutura com o conjunto do tecido social não se dá de maneira imediata, mas ao longo de diversos processos indiretos e segmentados nos dois grandes planos da superestrutura: o plano da sociedade civil, formada pelos diferentes organismos tidos como privados e não pertencentes ao governo, e o plano da sociedade política, representada pelo Estado através de seus diferentes entes (Gramsci, 2001, pp. 20-21). Gramsci considerava que o ambiente perfeito para o domínio de uma classe era aquele que, ao contemplar os interesses das classes dominantes, também atendia aos anseios das classes trabalhadoras emergentes, que pouco a pouco conseguiam melhorar suas condições de vida (Femia, 1981, p. 130-132). E para tal é imprescindível o suporte dos intelectuais “orgânicos”, grupo propenso a promover alterações no modo de pensar e agir das massas populares (*Ibidem*). Por conta disso, sem a ajuda dos intelectuais “orgânicos” não seria possível ao grupo dominante ser hegemônico e ter o controle do poder no plano da sociedade civil e da sociedade política (*Ibidem*).

Conforme se observa ao longo do trabalho de Gramsci (2001) é possível inferir que os intelectuais “orgânicos” possuem uma dupla função estratégica: a primeira é relativa à elaboração de uma ideologia que, além de atender aos interesses do capital e que garanta a permanência do poder hegemônico nas mãos da classe dirigente, também contempla aspectos importantes ao cotidiano da classe subalterna para que esta, ao enxergar as suas necessidades minimamente incluídas no discurso ideológico, e sentindo-se acolhida, possa despertar o sentimento de pertença e; a segunda está associada ao processo de divulgação e disseminação da ideologia hegemônica nos diferentes setores da sociedade através do relacionamento que estabelecem com os intelectuais “tradicionais”, vez que estes possuem grande capacidade para atingir a massa. Em consonância ao defendido por Gramsci, todo esse trabalho é fundamental para que a hegemonia da classe dominante seja a que governe ideologicamente a sociedade, como será visto com maior detalhe a seguir.

¹⁵ Há ainda o caso de indivíduos que pertenceram a algum grupo de intelectuais “orgânicos”, mas que ao passar do tempo passaram a assumir uma postura de autonomia de pensamento, caso dos intelectuais dissidentes e de vanguarda, chegando a se posicionar de forma contrária à ideologia que eles próprios ajudaram a construir (Jones, 2006, p. 89). Assim, por mais que alguns destes intelectuais independentes não comunguem da visão de mundo do grupo dominante, eles podem acabar por se comprometer em ajudar a promover a ideologia das elites (Femia, 1981, p. 132). E isso se dá, sobretudo, em função de sofrerem pressões de ordem institucional, ou então, por serem oferecidas vantagens ou benefícios financeiros (*Ibidem*).

1.1.3.4. Hegemonia nos “Cadernos do Cárcere”

O termo “hegemonia” aparece ao longo de todos os seis volumes que compõem os “Cadernos do Cárcere”, com maior ou menor frequência de acordo com os temas abordados em cada um dos tomos, pelo que cumpre destacar que sua aplicação é dada à luz de diferentes contextos, já que Gramsci utiliza-o para analisar uma vasta gama de assuntos durante os seus escritos na prisão, o que por vezes faz com que o conceito possa receber significados distintos (Anderson, 1976, pp. 19-20). É oportuno recordar que ao invés de se preocupar com definir e talhar conceitos ao seu pormenor, estes foram trabalhados por Gramsci de forma prática valendo-se de diferentes situações históricas observadas pelo autor italiano (Ives, 2004, pp. 64-65). Ao invés de centrar-se na pura abstração teórica, os termos utilizados por Gramsci ao longo de sua obra não estão assentes em bases rígidas e inflexíveis, sendo apropriado assumir cada contexto de forma particularizada para melhor identificar a definição imputada ao conceito (*Ibidem*).

Em virtude dessa falta de preocupação na rigidez conceptual de Gramsci e, por conta do termo hegemonia ter se transformado numa espécie de palavra de ordem para grupos de esquerda, o conceito tem sido amplamente difundido e aplicado no cenário político (Femia, 1981, p. 23). Contudo, os utilizadores do termo raramente possuem esta mesma preocupação em associar adequadamente o conceito “hegemonia” ao contexto específico ao qual pretendem elucidar e reivindicar (*Ibidem*). Mas relativamente às várias formas e funções que podem ser atribuídas ao termo, a abordagem mais difundida por alas de partidos políticos de esquerda, como sendo o grande contributo teórico gramsciano, assenta-se em questões de natureza ética, política e cultural (Anderson, 1976, p. 5). Desta forma, o conceito de hegemonia apresenta-se como um importante aliado no entendimento e fundamentação do controle ideológico que as classes dirigentes exercem sobre a sociedade (Santos, 1987, p. 103) num processo em que as classes subalternas experimentam um amplo predomínio do consenso sobre a coerção (Martin, 1998, p. 124).

É de se recordar que num primeiro momento Gramsci emprega o conceito de hegemonia tendo como referência os pressupostos utilizados pelo Partido Social-Democrata russo, e que depois foram disseminados pela ala bolchevique do Partido Comunista daquele país, cuja aplicação centrava-se no controle hegemônico do proletariado sobre as forças opressoras do capital (Anderson, 1976, p. 19). No período posterior à Revolução Russa, o pensamento de Gramsci ainda estava muito influenciado pelos ideais de Lênin, os quais serviam de base

ideológica para Internacional Comunista, em que Gramsci era o representante do PCd'I em Moscou (Santos, 1987, p. 128). Desta forma, a hegemonia empregada sob a perspectiva leninista estava apoiada na ditadura do proletariado, que para ser posta em curso, necessitava destruir as bases do Estado capitalista, para que então, os fundamentos de um novo tipo de Estado pudessem ser construídos e colocados em prática (Simon, 1999, p. 91).

Todavia, Gramsci ampliou e aperfeiçoou o entendimento do conceito ao longo de sua vida, e um primeiro exemplo na evolução do conceito pode ser percebido pela análise que o autor italiano fez sobre as diferenças para o proletariado chegar ao poder nos países localizados no “Oeste” e no “Leste” (*Ibidem*, pp. 26-27). Destacou que nos países do Leste, como no caso concreto da Rússia, o Estado exercia um peso maior no processo decisório do que a sociedade civil, cuja organização, capacidade de interferência e influência encontrava-se num estágio muito primário (*Ibidem*). Logo, o Estado utilizava todo o seu aparato repressivo para fazer valer os interesses das classes dominantes pelo meio da dominação e da coerção, sendo que nestes casos a alteração de regime para as mãos da classe subalterna somente seria possível no decurso de uma ruptura revolucionária, como de fato ocorreu, obedecendo aos pressupostos estratégicos da guerra de movimento (*Ibidem*).

Já no Ocidente, por outro lado, em função da preponderância de uma robusta sociedade civil capaz de influenciar diretamente os rumos do Estado, a coerção dá lugar ao consentimento e a dominação cede espaço para a hegemonia, o que exige que o proletariado tenha maior paciência e perseverança para travar uma luta por meio da guerra de posição¹⁶ (*Ibidem*). O autor italiano considerava que pelo fato da sociedade civil funcionar como uma vigorosa estrutura nas democracias modernas, esta se posicionava de forma análoga a uma “cadeia de fortalezas” em relação ao Estado, este último visto como uma “trincheira avançada” em função de sua

¹⁶ Gramsci destaca que os termos “guerra de posição”, ou “revolução passiva”, e a “guerra de movimento”, ou “guerra de manobra”, já eram conceitos trabalhados por outros pensadores, sendo que encontrou na realidade italiana do “*Risorgimento*” um momento histórico oportuno para aplicar estes termos na prática (Gramsci, 2002a, pp. 316-321). Também usa o exemplo em que diz que, dadas as devidas proporções, a arte política estava cada vez mais a se comportar tal como a arte militar, em que a guerra de movimento alternava-se com a guerra de posição consoante o contexto que se apresentava (Gramsci, 2007a, p. 24). Relativamente à Revolução Russa, deu grande ênfase ao processo político e de tomada do poder através da guerra de movimento (*Ibidem*, p. 73). De outro lado, quanto à resistência para a construção e disseminação de uma nova ideologia baseada na não-violência, sob forma de guerra de posição, Gramsci deu especial destaque ao trabalho desenvolvido por Gandhi na Índia durante o período de dominação britânica (*Ibidem*, p. 124), cabendo salientar que Gramsci não pode acompanhar o desfecho dos esforços capitaneados por Ghandi já que o autor italiano acabou por falecer antes da independência indiana. Já em território francês Gramsci observou que em 1789 deu-se início uma guerra de movimento, traçada por fortes ideais políticos, cujo processo culminou na tomada de poder pela burguesia com a Revolução Francesa (Gramsci, 1999, pp. 299-300). Sublinhou, ainda, que no cenário italiano no período que sucedeu a primeira Grande Guerra o país enfrentou uma intensa guerra de movimento no campo político pela conquista do poder, sendo que a ascensão do fascismo marcou o início de uma fase de guerra de posição para os diversos setores da sociedade contrários àquele sistema (*Ibidem*).

vulnerabilidade em relação à sociedade civil (Gramsci, 2007a, p. 262). Portanto, o amplo conhecimento da situação nacional era um trunfo fundamental para que a sociedade civil pudesse, com o passar do tempo, implantar uma alternativa política seguindo as estratégias propostas pela guerra de posição (*Ibidem*).

No entendimento de Gramsci a batalha pela conquista da hegemonia deveria ser considerada como uma das principais finalidades da prática política, assim, era preciso que o proletariado se organizasse e soubesse combater a ideologia da classe dominante que se faz presente nas sociedades capitalistas, visto que as “verdades” pregadas pelas elites estavam institucionalizadas e internalizadas por todas as camadas e setores da sociedade (Femia, 1981, pp. 50-51). Portanto, para que a realidade imposta pela ideologia da classe dirigente fosse ultrapassada era preciso que a classe subalterna tivesse a capacidade de desenvolver a sua própria e, a partir de então, pudesse dar início a uma luta entre ideologias contrastantes, quer seja por meio de guerra de movimento ou de posição (Gramsci, 1999, pp. 103-104). A elaboração de uma consciência política nos indivíduos de que são peças-chave no processo que conduz ao estabelecimento de uma nova força hegemônica é fundamental para o sucesso da tomada do poder por uma classe emergente (*Ibidem*).

Conforme já mencionado, a conquista da hegemonia e do controle ideológico na sociedade depende diretamente da atuação dos intelectuais orgânicos que, por meio da elaboração de ideologias e de sua influência sobre os intelectuais tradicionais, conseguem difundir suas ideias e ideais nas diferentes instituições que atuam na sociedade, como por exemplo: instituições de ensino, organizações religiosas, sindicatos, grupos da sociedade civil e meios de comunicação em suas diversas formas e plataformas (Santos, 1987, p. 103). Os intelectuais orgânicos e todas estas instituições funcionam como verdadeiros aparelhos ao serviço da hegemonia e formam o “bloco intelectual” que, ao também agregarem os intelectuais tradicionais, são responsáveis pela criação e disseminação da ideologia dominante de uma classe que visa conquistar o poder e fazer valer seus interesses sobre a generalidade dos setores da sociedade (*Ibidem*). Somam-se ao “bloco intelectual” condições que se manifestam nos planos da estrutura e da superestrutura para que seja possível a insurreição de um novo momento hegemônico¹⁷, como o enfraquecimento da hegemonia vigente seguido do

¹⁷ O estabelecimento de uma nova classe dirigente passa pela criação de uma “*Weltanschauung*”, a ideologia em si segundo Gramsci, que se manifestará de forma hegemônica sobre toda a sociedade nas suas mais diversas camadas (Gramsci, 1999, p. 242). Uma nova hegemonia suplantará a anterior quando a classe dirigente tiver fracassado no projeto político no qual obteve o consenso das classes subalternas e estas, por sua vez, em função da grande insatisfação deixam a passividade e partem para a atuação política com o objetivo de implantar uma ideologia que atenda aos seus interesses e anseios (*Ibidem*, 2007a, p. 60). E este fracasso dos grupos dirigentes é marcado por uma profunda crise no seio da sociedade, a que Gramsci chama de “crise de hegemonia”, e que

amadurecimento da consciência nas classes subalternas de que já é o momento para destituir o *status quo*, para então, ser criado um novo “bloco histórico”¹⁸ na sociedade sob os ditames dos que até então eram dominados (*Ibidem*, pp. 104-105).

Em sua obra Gramsci destaca que na análise do processo histórico é importante ter em conta como se dão as relações de força entre os diferentes grupos sociais, as quais ao fim e ao cabo de três momentos distintos e subsequentes, terão reflexo nos direcionamentos e tendências políticas, evoluindo da estrutura até se alcançar o ápice hegemônico na superestrutura (Gramsci, 2007a, p. 40). O primeiro momento é estritamente circundado pela estrutura, ou seja, o que se busca é o cálculo em números totais dos montantes decorrentes da produção, assim, cada grupo tem sua posição social estritamente marcada pelo lugar que ocupa no processo produtivo e todos os grupos depositam sua energia na melhoria das condições materiais (*Ibidem*). Esse momento é o que pode ser chamado de “econômico-corporativo” em que um determinado extrato social somente é solidário com o seu grupo, não há coesão com os demais; há homogeneidade dentro do próprio grupo, o comerciante se preocupa somente com os interesses de outro comerciante, sem despertar preocupação com o que se passa com outras classes, como o operário, o industrial, o profissional liberal e assim por diante (*Ibidem*, p.41). Já num segundo momento desenvolve-se uma consciência coletiva e inicia-se a solidariedade entre diferentes grupos, mas a atuação ainda está fortemente influenciada pela estrutura, ou seja, as preocupações seguem majoritariamente assentes no campo econômico-material (*Ibidem*, p. 40-41). Contudo, nesse momento de maior interação ocorre uma importante modificação na relação entre os diferentes grupos. Aqueles que estão em posição de subordinação já passam a reivindicar maior representatividade na participação político-jurídica (*Ibidem*).

oportuniza a ascensão de uma nova hegemonia (*Ibidem*). Assim, o ultrapassar de antigas tradições de poder exige a criação de uma nova base social e cultural, que tem no seu “bloco intelectual” a ferramenta mais articulada para que seja disseminada a nova ideologia (*Ibidem*, 2007b, p. 68).

¹⁸ Gramsci entende que é pertinente utilizar o conceito de “bloco histórico” no qual admite que este se forma a partir das complexas inter-relações da estrutura e da superestrutura, pois se as relações sociais da sociedade se entrelaçam com as relações de produção, a tomada de consciência dos homens sobre sua real posição na superestrutura é diretamente dependente do entendimento do papel que estes assumem no campo da estrutura, assim, há entre as duas dimensões um “nexo necessário e vital” (Gramsci, 1999, p. 389). Então, o indivíduo somente pode ser entendido se visto como parte do processo que origina um “bloco histórico”, ou seja, como resultado da soma entre elementos subjetivos (de natureza moral, cultural e ética), mais os elementos de ordem objetiva (materiais) que vivencia em seu cotidiano (*Ibidem*, p. 222). E esta interação entre os dois conjuntos de elementos subjetivos e objetivos é fundamental, pois é a partir daí que a relação consensual entre governantes e governados se concretiza dentro de um processo hegemônico (*Ibidem*). Assim, Gramsci defende que o processo de transformação de um bloco histórico depende, essencialmente, de sua atuação política (*Ibidem*, pp. 406-407). Dessa forma, uma classe que busca exercer a hegemonia deverá alcançar a liderança tanto na produção, quanto na disseminação de valores e normas ético-culturais, assim o bloco histórico combina a liderança na sociedade civil com a liderança na produção (Simon, 1999, p. 30-31).

Por fim, o terceiro momento é marcado pelo entendimento que dentre as classes melhores posicionadas em termos materiais existe uma classe, ou um grupo muito restrito delas, cujas aspirações extrapolam os interesses do círculo em que estão associados (*Ibidem*). Esse momento de disjunção é marcado pela transição da estrutura para a superestrutura, fase fundamental para a concretização do processo hegemônico (*Ibidem*). Esta é a etapa em que o grupo dirigente entende que seu maior poderio material deve ganhar escala e ser transformado em influência sobre os demais. Desta forma, surge o momento em que é necessário disseminar a sua ideologia, valores morais e culturais para a generalidade dos grupos (*Ibidem*). E como parte integrante da estratégia elaborada pela classe dirigente visando o controle hegemônico da sociedade, este grupo trabalha na identificação de reivindicações que são consideradas importantes aos demais e as incorpora, minimamente, dentro da sua ideologia, para que assim, os grupos subalternos tenham a sensação de pertencimento à ideologia que deverá ser seguida por todos (*Ibidem*, pp. 41-42). Em função da grande influência econômica (estrutura) das elites estas acabam por influenciar politicamente (superestrutura) o Estado, o qual assume contornos de organismo voltado à expansão dos interesses do grupo dirigente, mas esta lógica não é assim apresentada à generalidade da população (*Ibidem*). Para o grande grupo é vendida a ideia de que o Estado atua como “força motriz de uma expansão universal” em incessante busca pelo equilíbrio de interesses em que todas as classes serão satisfatoriamente atendidas numa escala de igual proporção¹⁹ (*Ibidem*).

Relativamente a este momento de acolhimento geral por parte da ideologia hegemônica cabe sublinhar o destaque dado por Gramsci (2007b) para a componente cultural. Segundo o autor (*Ibidem*), é comum que as diferentes formas de cultura popular praticadas pelas massas tenham sua disseminação incentivada pelos grupos dirigentes, e isto é feito com o intuito que os subalternos consigam se enxergar socialmente atendidos. Mas aí não cabe qualquer nota de apreço por parte de um pretenso altruísmo da classe dirigente, tendo em conta que esta se vale de temas que sejam do interesse do povo, contemplando as aspirações e demandas das massas populares, e os utiliza como mecanismo da engrenagem da hegemonia dominante sobre os grupos subalternos (*Ibidem*). Gramsci (*Ibidem*, p. 320) destaca que a história que se coloca para a sociedade como um todo é a história das classes dirigentes, na qual se dissemina e aplica a cultura hegemônica. Nesta mesma linha, diz o autor (*Ibidem*) que a história dos países subalternos sofre interferência dos países hegemônicos, que tratam de eliminar parte da história e da cultura local para incutir a cultura e conceitos que interessam aos países centrais.

¹⁹ Esta é a lógica que será apresentada ao longo deste trabalho, mas transcendendo-se da esfera nacional para a internacional.

Santos (1987, p. 113) sublinha que o conceito de hegemonia em Gramsci é complexo justamente pelo de fato de parecer estar veiculado unicamente as dimensões política, moral, ideológica e cultural, todas orbitando no campo da superestrutura, contudo, o conceito de hegemonia também se associa ao campo da estrutura, visto que tem impactos diretos sobre a dimensão econômica. Tal entendimento corrobora com a leitura de que Gramsci valoriza mais o campo da superestrutura em relação ao da estrutura, todavia, o conceito de hegemonia não pode ser entendido como pertencente exclusivamente ao primeiro, motivo pelo qual é de extrema importância analisar a hegemonia sob a perspectiva de um permanente processo dialético (Jessop, 2005, p. 426). Esta compreensão advém do caráter evolutivo que se atribui ao uso do termo hegemonia que, num momento inicial, em função de se encontrar em estreita consonância com o praticado pela tradição do marxismo soviético, significava exclusivamente direção política (Bobbio, 1994, pp. 46-47). Contudo, com o decorrer do tempo o conceito passou a ter uma orientação mais complexa nos escritos contidos nos “Cadernos do Cárcere”, em que passou a significar a direção econômica, cultural, moral e ideológica da sociedade (*Ibidem*).

Este significado mais abrangente não exclui o sentido anterior de direção política, mas o complementa de tal forma que Gramsci passa a ser o responsável por elevar o conceito de hegemonia a um novo patamar de compreensão e aplicação (*Ibidem*). E isso ocorre, sobretudo, pelo entendimento de Gramsci de que todas as esferas da superestrutura possuem relação direta com o campo econômico, num processo dialético constante (*Ibidem*). Assim, o termo hegemonia deve ser utilizado no sentido de unificar as forças materiais de caráter econômico com as forças éticas, políticas, morais em que o poder é implementado através de uma ideologia que incorpora o compromisso, ou consenso, dos grupos subordinados frente às orientações das classes dirigentes (Cox, 1977, p. 387). De acordo com Gramsci (2007a, p. 48): “se a hegemonia é ético-política, não pode deixar de ser também econômica, não pode deixar de ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica”.

Cabe ainda destacar que em decorrência do conceito de hegemonia proposto por Gramsci significar a criação e a difusão de uma visão do mundo específica, a sociedade civil passa a desenvolver um papel fundamental, isto porque é justamente a partir dela que ocorre a divulgação da ideologia dominante (Bobbio, 1994, pp. 48-49). Desta forma, a sociedade civil²⁰

²⁰ Segundo Femia (1981, p. 26) Hegel, a quem Gramsci atribui ter exercido grande influência no seu pensamento, define a sociedade civil como o conjunto de relações e instrumentos que envolvem a complexidade da vida econômica, nomeadamente no campo da estrutura, juntamente com os diferentes instrumentos e mecanismos

deixa de ser um espaço autônomo para se transformar numa dimensão ético-cultural que serve aos anseios políticos dos grupos dirigentes (*Ibidem*). Gramsci destaca que é fundamental ter bem claro o significado que dá ao termo sociedade civil, e diz não raro esta é confundida com sociedade política, já que as duas são elementos fundamentais do Estado (Gramsci, 2007a, p. 244-245). Segundo o autor no entendimento tradicional de Estado dá-se muita ênfase à coerção, pois: “Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção” (*Ibidem*).

Com Gramsci a sociedade política deve ser compreendida dentro de um contexto em que um determinado conjunto de ideias dominantes norteia e direciona o debate entre a coletividade da população e o Estado, e não como mero aparato institucional e burocrático exclusivo do Estado, incluindo os meios de repressão (Gramsci, 2007a, p. 244-245). No Estado hegemônico a coerção presente nos mecanismos estatais esgota-se na medida em que a sociedade civil se firma como elemento mais importante da equação e o Estado molda-se ao ponto de se transformar em “Estado ético” (Gramsci, 2007a, p. 244-245). O Estado deixa de cumprir com o seu papel de “guarda noturno”, repressivo, na medida em que a sociedade civil evolui ao ponto em que todos os cidadãos são razoavelmente capazes de aceitar livremente e de modo consensual as leis e políticas sem que para isso, seja preciso a ação de uma força coercitiva (*Ibidem*, p. 245). A sociedade civil passa ter maior peso, representada pela “hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, como conteúdo ético do Estado” (*Ibidem*, p. 225).

O Estado hegemônico deve ser entendido como o conjunto de instituições da sociedade política, e de seus variados instrumentos, que atua em harmonia com as manifestações culturais expressas na sociedade civil (Femia, 1981, p. 28). A passagem para a hegemonia faz com que a máquina estatal, em estreita conexão com os interesses das classes dirigentes, valorize o consentimento sobre a coerção (*Ibidem*). A partir de então o medo perde lugar e a classe subalterna passa a ser governada a partir de seu livre consentimento, ludibriada por uma ideologia pretensamente moldada para atender aos interesses da coletividade (*Ibidem*). Assim, a sociedade civil é o campo da superestrutura onde se materializa a hegemonia como controle ideológico da sociedade por meio da uniformização de preceitos morais, éticos e culturais,

necessários para manterem o seu perfeito funcionamento. Gramsci, por seu turno, ainda que entenda que a sociedade civil sofra influência da estrutura, ele a eleva para o campo da superestrutura. Para o autor italiano, a sociedade civil deve ser entendida como o conjunto de instituições e instrumentos que persuade e inspira no modo de pensar e agir dos cidadãos que compõem a sociedade como um todo (*Ibidem*).

válidos para o conjunto dos cidadãos independentemente de sua classe ou estrato social (Santos, 1987, p. 148).

Antonio Gramsci igualmente destaca o papel atribuído ao que é usualmente conhecido como a “opinião pública” para que se coloquem em marcha os desígnios da classe hegemônica, visto que a opinião pública se situa no ponto de interseção entre a sociedade civil e a sociedade política, ou seja, é o ponto de contato entre o consenso e a força coercitiva (*Ibidem*, p. 265). Quando o Estado, que via de regra está moldado para fazer valer os interesses das classes dominantes, precisa levar adiante uma ação que inicialmente não conta com o apoio das demais classes populares, cria por intermédio da massa crítica responsável por ditar os rumos da opinião pública (intelectuais orgânicos e tradicionais, jornalistas, meios de comunicação, partidos) um discurso no qual a ideologia dominante passa a ser aceita, defendida e difundida pelos demais grupos (*Ibidem*), mesmo que as classes subalternas tenham prejuízos, o que pode estar relacionado à ideia de falsa consciência (Ives, 2004, p. 78). Mas este é um processo cujos potenciais danos são de difícil identificação já que na maior parte das vezes encontram-se ocultos na narrativa elaborada pelos agentes que influenciam a opinião pública, pois esta continuamente propaga que as ações implementadas pelas instituições do Estado visam o bem geral (Santos, 1987, p. 265), o que na prática não se alinha com o discurso, mas que é uma atitude comum tomada pelo grupo dirigente no processo de controle ideológico da sociedade (*Ibidem*, p. 113).

No consenso hegemônico que se dá na sociedade civil os grupos dominantes, sem colocar em causa a perda de sua supremacia, realizam certas concessões para atender as demandas dos grupos subordinados e, assim, transmite-se a ideia de que os interesses em causa são universais e para o bem da coletividade (Cox, 1977, p. 387). Tendo em conta que a hegemonia está assente nos valores de uma ideologia ético-política do grupo dominante, esta pressupõe, por outro lado, que devam ser tomados em conta certos interesses dos grupos subalternos para que estes, ao sentirem que alguns de seus anseios são contemplados, defendam uma ideologia que na prática não os atende e até prejudica (Gramsci, 2007a, p. 48). Desta forma, é usual que o grupo dirigente assuma a perda de pequenos benefícios econômicos e materiais visando ganhos maiores em outras dimensões no interior da sociedade civil (*Ibidem*). A inter-relação entre sociedade civil e hegemonia tem suas bases assentes em três pilares: através da disseminação da ideologia dominante nas instituições e organizações ditas privadas, nomeadamente escola, igreja, sindicatos²¹; pela livre aceitação dos valores éticos e morais, que

²¹ Cabe sublinhar que estes eram os principais atores considerados como privados por Gramsci na época que o autor elaborou seus postulados.

uma vez assumidos pelos cidadãos de todas as classes sociais como universais estabelecem as condições para que o consenso voluntário tome o lugar da coerção, marcando a superação da sociedade civil sobre a sociedade política²²; e pela elevação da cultura das massas populares conduzida de forma planejada pela classe dirigente a fim de promover o sentimento de importância e de pertencimento aos grupos subalternos (Santos, 1987, p. 150).

Nesse processo de entendimento do conceito de hegemonia se reitera a importância que deve ser atribuída para a ideologia, pois esta serve como um agente agregador do tecido social, literalmente capaz de cimentar e juntar de forma uníssona a sociedade civil (*Ibidem*, p. 116). Por conseguinte, a ideologia ganha importância pela sua capacidade de influenciar os diferentes estratos sociais, razão pela qual a hegemonia ultrapassa o domínio do que é tido tradicionalmente como de atuação com bases em termos econômicos, e mesmo militares, e avança no campo da política e da cultura (*Ibidem*, pp. 123-126). Ao adentrar no que aparentemente demonstra ser despolitizado, como é o caso das questões culturais, a ideologia faz com que se crie na sociedade a necessidade de que questões de ordem política também passem a interagir e agregar o conteúdo das diversas manifestações culturais, que por seu turno, acabam por facilitar o processo de consolidação dos ideais das classes dirigentes por todo o tecido social (*Ibidem*, pp. 123-126). Portanto, a valorização cultural, situada no terreno da superestrutura, é um importante elemento para uma compreensão mais alargada de hegemonia, a qual suplanta a compreensão puramente econômica e de imposição de uma determinada ordem político-militar (Gramsci, 1999, p. 295).

1.1.3.5. O contexto das Relações Internacionais em Gramsci

Embora não tenha dedicado muito de sua obra para tratar de questões relativas à hegemonia para além do contexto italiano é possível identificar que Gramsci faz interessantes observações sobre o cenário internacional ao longo das notas e textos que compõem os “Cadernos do Cárcere”, o que inclui conexões entre o nacional e o internacional (Jones, 2006, p. 109; Jessop, 2005, p. 432). Ao trabalhar a questão internacional em sua obra Gramsci (2007a, p. 20) aborda o tema da seguinte forma: “As relações internacionais precedem ou seguem (logicamente) as relações sociais fundamentais? Indubitavelmente seguem”. Para o autor italiano toda alteração significativa interna no campo da estrutura (economia) ou da

²² Tendo como base o entendimento de Gramsci (2007a, p. 244-245) que “Estado = sociedade política + sociedade civil”.

superestrutura (política) em determinado país tinha a capacidade de reverberar em outros países e influenciar na dinâmica entre Estados no cenário internacional (*Ibidem*).

Como exemplo da valorização do cenário externo a partir de uma perspectiva doméstica (Jones, 2006, p. 109), Gramsci enfatiza a forte influência que as relações internacionais exerciam sobre a realidade italiana entre os séculos XVI e XVIII em decorrência da debilidade das forças locais para fazerem valer seus interesses (Gramsci, 2007a, p. 32). Cabe sublinhar que mesmo ao priorizar a análise do nacional já podia se identificar na obra de Gramsci o uso de algumas expressões que apontam para uma leitura sistêmica da realidade internacional, mesmo que colocadas de forma distinta daquilo que veio a ser defendido posteriormente pela escola Realista (Pansardi, 2014, p.80). É possível constatar a aplicação de expressões sistêmicas quando Gramsci afirma que embora a Itália apresentasse uma desvantagem comparativa na área político-militar quando comparada aos principais atores do “sistema internacional”, fazia uso de sua diplomacia na tentativa de compensar tal debilidade no “equilíbrio de forças internacionais” (Gramsci, 2002a, p. 254).

Como outro exemplo do relacionamento intrincado entre a ligação doméstica com o exterior Gramsci destaca que o grau de desenvolvimento de um determinado país não deve ser analisado unicamente em função das relações internas, pois o fato de uma nação ser considerada avançada ou não depende diretamente de sua situação relativa quando comparada aos demais países (Gramsci, 2002a, p. 85). O autor frisava que a ideologia que tem origem num país dito desenvolvido difunde-se com certa facilidade, e até mesmo naturalidade, pelos menos desenvolvidos (Gramsci, 2007a, p. 42). Para auxiliar no processo hegemônico das classes dominantes de um determinado país sobre os demais realça a atuação dos intelectuais orgânicos na esfera internacional, que para fazer valer os interesses de determinadas forças políticas e econômicas, criam e disseminam ideologias além-fronteiras (*Ibidem*).

E a aceitação das ideologias preparadas pelos intelectuais orgânicos a serviço das classes dominantes tem sua entrada facilitada nos países de destino através de acordos feitos com as elites locais (*Ibidem*). Sublinha que partidos políticos que atuam nos países que importam tais ideologias, ao invés de se preocuparem em representar os interesses vitais para o povo, preocupam-se unicamente em buscar benefícios econômicos e políticos para si e para as classes dominantes (*Ibidem*, p. 20). Desta forma, as elites locais servem como agentes facilitadores para propagação da hegemonia estrangeira aceitando a imposição de uma relação cujas bases se dão a partir de uma relação entre dirigente e governado (*Ibidem*). Nesse aspecto, a hegemonia eurocêntrica se estabeleceu pelas diferentes partes do globo com a propagação pelos países formadores da cultura e da ideologia dita “Ocidental” sobre os demais povos, seja sob a forma

de imposição e coerção, ou então, através do consentimento das elites locais (Gramsci, 1999, p. 263). Por conta do viés marxista²³ de sua análise, Gramsci reiterava que se o que conhecemos por História é a história transmitida pelas classes dominantes, o mesmo vale para o mundo, em que “a história é a história dos Estados hegemônicos”, portanto, a história dos Estados subalternos deve ser desvendada e compreendida como um subproduto da história dos Estados hegemônicos (Gramsci, 2007b, p. 320).

Também defendia que se uma classe ou força dirigente internacional quisesse difundir sua ideologia e hegemonia entre diferentes países deveria conhecer a forma de atuação das forças nacionais em cada local, visto que a classe dirigente somente poderia exercer sua supremacia se tivesse a capacidade de conseguir interpretar a combinação entre o internacional que ela mesma propunha, com a especificidade nacional do país de destino (*Ibidem*, pp. 314-315). Considerava que tal conhecimento da realidade nacional era fundamental para orientar os grupos locais a seguirem a cartilha hegemônica estrangeira (*Ibidem*). Destaca que a expansão hegemônico-ideológica de um país para outro por meio do consenso e do acordo com as elites locais era uma relação de cunho pedagógico²⁴ (Gramsci, 1999, p. 399). Esta relação pedagógica, para além do processo envolvendo um país dominante e outro subordinado, também se manifesta no campo das relações internacionais com a disseminação da ideologia de um país hegemônico, ou de um grupo de países hegemônicos, para a massa de países subalternos (*Ibidem*).

Por isso, dedicava tanta importância ao partido político uma vez que Gramsci o considerava uma poderosa ferramenta para servir como o porto de entrada de importação e disseminação de ideologias hegemônicas originadas no estrangeiro, mas que por outro lado também poderia ser utilizado como anteparo oposicionista para entrada de tais ideais (Gramsci, 2007a, pp. 61-62). Para mais, no início da década de 1930, já destacava que o fascismo italiano era responsável por causar prejuízos internos decorrentes de relações e fluxos internacionais, sobretudo por meio do impedimento da livre circulação de capitais, mercadorias e mão-de-obra (Gramsci, 2002a, p. 43).

O autor considerava que um país poderia se posicionar de forma hegemônica perante os demais quando atingisse o status de potência internacional, atributo associado à grande

²³ Gramsci desenvolve sua tese de hegemonia seguindo a premissa proposta por Marx & Engels (2007, p. 47), que diz “as ideias da classe dominante são, em cada época, as ideias dominantes”.

²⁴ Como relação pedagógica Gramsci depreende que seu entendimento é análogo à relação professor-aluno na escola, em que o mestre transmite o conhecimento e experiências de sua geração para as gerações mais novas de alunos, mas vai além, pois entende que esta relação se manifesta em toda a sociedade na medida em que a ideologia dos governantes e dirigentes é repassada para os governados e subalternos (Gramsci, 1999, p. 399).

capacidade econômica e à influência em termos políticos e militares, desta forma, o país hegemônico ganhava autonomia para seguir seus interesses e, adicionalmente, tinha condições para interferir no rumo de países terceiros (*Ibidem*, 2007a, p. 86). Gramsci reconhecia que era premissa para um país exercer a hegemonia ter posição privilegiada na “relação das forças internacionais”, forças estas que em seu entendimento concorriam de modo decisivo para formar um sistema em equilíbrio entre as potências (*Ibidem*). Todavia, cabe aqui sublinhar que o autor não fazia referência direta à hegemonia no cenário internacional como algo a ser exercido exclusivamente por um único Estado, tanto é que cita que poderiam ser formados “agrupamentos de Estados em sistemas hegemônicos” (*Ibidem*, p. 20). Complementarmente enfatizou a relevância da localização de um país, característica que conferia “superioridade estratégica geográfica” no exercício da hegemonia (*Ibidem*, pp. 229-230).

Sobre a questão cultural entendia que a preferência dos cidadãos de um dado país pela leitura de autores estrangeiros dava-se quando o povo se sentia mais conectado com os intelectuais de fora do que em relação aos autores locais (Gramsci, 2007b, p. 42). Cita como exemplo o que havia ocorrido na Itália, que para ele, tratava-se de um típico fenômeno associado à importação da hegemonia intelectual e moral (*Ibidem*). Para Gramsci o estudo da literatura trazia consigo interessantes ilações como, por exemplo, a relação presente no processo de construção da hegemonia intelectual numa conjuntura que liga o internacional com o nacional (*Ibidem*, 2007b, 127-128). Cita que é bastante comum nos discursos nacionalistas para construção de uma pretensa hegemonia pátria, que os seus promotores políticos utilizem uma narrativa na qual a população geral não consiga perceber que a proposta que apresentam expõe a nação, colocando-a numa posição de subalternidade dentro de planos hegemônicos e imperialistas estrangeiros (*Ibidem*).

Já em termos de economia internacional compreendia que esta deveria ser analisada à luz das relações de troca entre os diferentes Estados, ou seja, era o efetivo resultado da balança comercial, com perdas ou ganhos em relação ao mercado internacional, quem ditava a importância absoluta e relativa de um determinado país no cenário econômico mundial (*Ibidem*, pp. 291-292). Já ao analisar a crise econômica que assolou boa parte do mundo em 1929 inferiu que era inútil buscar uma única causa ou origem para o colapso da economia, sendo mais apropriado fazer uma análise de todo o processo capitalista que culminou na bancarrota de mercados internacionais (Gramsci, 2007b, pp. 316-317). Segundo Gramsci, as crises nada mais são do que reflexos da acumulação e da intensificação de certos fenômenos, que em grande medida, nada possuem de inédito ou original (*Ibidem*, p. 318). Num cenário de crise é oportuno analisar a etapa do processo de produção capitalista em que a mesma ocorreu e, a partir de

então, verificar como se deu a interação entre os fatores que responsáveis pelo colapso no sistema econômico e no financeiro (*Ibidem*). Dito isso, para Gramsci um processo de crise é um bom ponto de partida para se analisar problemas e desafios coletivos em escala internacional, pois a crise nos possibilita compreender que “o mundo é uma unidade, queira-se ou não” (*Ibidem*).

Cumprе sublinhar que no momento em que Gramsci elaborou sua obra, ao longo das décadas de 1920 e 1930, o multilateralismo entre diferentes instituições e organizações, bem como, a atuação de organizações da sociedade civil não se dava sob a mesma intensidade e dinamismo de como conhecemos hoje. Porém, Gramsci já apontava que uma ideologia concebida num país desenvolvido era disseminada para países menos desenvolvidos por meio de instituições com atuação internacional que, em função de suas posições e atuações no campo ideológico-político citando como exemplo as instituições religiosas, as diplomáticas e o Rotary Club (Gramsci, 2007a, p. 42). Para ele, todas essas forças internacionais estavam aptas para atuarem como mediadores dos interesses estrangeiros nos países menos desenvolvidos, tanto na forma de partido político, como na forma de intelectuais, ao serviço dos interesses ideológicos de forças hegemônicas internacionais (*Ibidem*).

Sobre os grupos políticos Gramsci dizia que determinados partidos nacionalistas marcados por uma ideologia extremista e radical de direita, caso do Partido Nacional Fascista italiano, para além da capacidade de se alastrarem no tecido social nacional com o apoio do grupo dirigente, tinham também a capacidade de alcançar outros países ao ponto de colocarem em causa a manutenção e o funcionamento de organismos internacionais como a Sociedade das Nações (Gramsci, 2007a, pp. 91-92). Relativamente aos acordos assumidos de forma multilateral, caso da Liga das Nações²⁵, o autor salientou que estes eram úteis aos países signatários, pois entregavam uma espécie de receituário prático de como deveriam agir no cenário internacional, servindo como uma espécie de bússola orientadora das relações exteriores (*Ibidem*, p. 214).

De forma adicional, os acordos internacionais auxiliavam na determinação de medidas e políticas internas a serem seguidas pelos Estados, o que poderia ser compreendido como uma interferência estrangeiras nos assuntos domésticos (*Ibidem*). Portanto, no entendimento de Gramsci a inserção dos países no sistema capitalista mundial se dava de forma totalmente distinta e desigual, pois se por um lado os países dominantes disseminavam sua ideologia,

²⁵ Como será visto mais à diante no Capítulo 3, Gramsci teceu críticas ao funcionamento da Liga das Nações, sobretudo em dois aspectos: por ter funcionado como ferramenta para o avanço do capitalismo em escala mundial e por ter falhado em conter o avanço do fascismo na Itália.

impondo sua lógica sobre os demais, por outro os países subordinados, em especial os mais pobres como as colônias, não apresentavam qualquer capacidade de resistência ao processo hegemônico em função de sua fragilidade econômica (Pansardi, 2014, p. 81).

1.2. Teoria Crítica das Relações Internacionais

1.2.1. A corrente crítica como lente alternativa

Uma dada teoria ajuda-nos na tentativa de descrever a realidade tal qual ela se apresenta, sendo que as diferentes teorias atuam como lentes distintas para observar e interpretar os mesmos fatos e acontecimentos (Nunes, 2012, pp. 11-12). Como a realidade é uma junção de uma série de fatores uma lente por si só, por mais bem calibrada, não conseguirá isoladamente captar todos os elementos e variáveis necessários para determinar a “verdade”, sobretudo quando a análise se dá no âmbito das ciências sociais (*Ibidem*). Um trabalho conciso na área das Relações Internacionais exige que o pesquisador esteja ciente de tais limitações e convencido que é preciso ter uma visão plural sobre o mundo (Alves, 2014, pp. 25-26).

Tendo em vista que apenas uma lente não é capaz de captar todas as dimensões que envolvem o estudo e análise de um determinado objeto, surge como alternativa a utilização de uma teoria com a função de moldura (“*framework*”) (Nunes, 2012, pp. 11-12). Tal delimitação se faz necessária para que sejam acomodados processos e fenômenos dentro das fronteiras pré-determinadas pelo investigador, em que também pese a necessidade de se considerar as limitações impostas pela própria teoria (*Ibidem*). Caberá ao pesquisador, portanto, saber lidar com as informações a que teve acesso, bem como, manejar da melhor forma as restrições inerentes ao processo de pesquisa a fim de apresentar uma versão sistematizada e mais aproximada possível, nunca completa e definitiva, daquilo que percebemos como a realidade que cerca os objetivos do trabalho (*Ibidem*).

Nas ciências sociais, grande área do conhecimento em que se inserem as Relações Internacionais, há um intenso debate sobre qual deve ser teoria mais apropriada a ser empregue para abordar determinado fato, objeto e problema de pesquisa (*Ibidem*, pp. 13-16). É de se ter em mente que, independentemente da escolha teórica utilizada na esfera da política internacional, não há escolha que possa ser considerada completamente neutra ou isenta de sofrer a interferência dos valores daquele que conduz a pesquisa (Frost, 1994, pp. 109-116). Até o início da década de 1980 as principais correntes teóricas nas relações internacionais, a

(neo)positivista e a (neo)liberalista, não davam margem para que as agendas oriundas de abordagens de cunho holístico pudessem se expandir no debate internacional (*Ibidem*). Estas correntes tradicionais negligenciavam, em grande parte dos casos, os fatores históricos e ignoravam por completo o espaço a ser ocupado pela dimensão moral na arena internacional (*Ibidem*). Isto porque as interpretações acerca do cenário mundial, fortemente marcadas pela análise da disputa pelo poder²⁶ entre países, foram construídas a partir de bases científicas que seguiam uma lógica popperiana de observação e experimentação dos fenômenos, quer pela valorização (neo)positivista do anarquismo internacional e dos mecanismos responsáveis pelas dinâmicas do equilíbrio de poder ou, então, pela necessidade (neo)liberalista de fortalecimento do multilateralismo (Brincat, 2018, p. 1438).

Karl Popper (1978, pp. 16-19) ao expor suas teses sobre como deve se guiar o conhecimento nas ciências sociais defendeu o uso dos mesmos pressupostos metodológicos de verificação empregados pelas ciências naturais. Para Popper o método deve guiar-se por constantes experimentações tendo como objetivo final encontrar a solução para não só para o problema que motivou o início da investigação, mas também, para resolver eventuais problemas que porventura tenham surgido no decorrer da pesquisa científica²⁷ (*Ibidem*). Se uma dada

²⁶ A cratologia tem como objeto a análise do poder em todas as suas formas, áreas e níveis de atuação, o que inclui os estudos no campo das Relações Internacionais, sendo que o poder deve ser entendido como algo etéreo que é ao mesmo tempo concreto (objetivo) e abstrato (subjetivo) (Castro, 2012, pp. 161-163). Dentro de uma perspectiva internacionalista é possível caracterizar o poder como um atributo que se relaciona com a capacidade de exercer controle ou influência sobre as ações de outros Estados ou grupos, sendo geralmente dividido em três categorias: “*hard power*”, associado à capacidade militar e pujança econômica; “*soft power*”, relacionado à capacidade de influenciar e persuadir sem uso de força coercitiva e; “*smart power*”, utilizado como uma estratégia que combina em diferentes medidas, a depender da situação, elementos de *hard* e “*soft power*” (Lamb & Robertson-Snape, 2017, p. 252-253). O poder na arena internacional configura-se por uma incessante busca pela aquisição, manutenção e ampliação dos seus quocientes, seja por meio de ações individuais ou coletivas, como alianças e acordos bi ou multilaterais (Castro, 2012, pp. 161-163). De acordo com Castro (*Ibidem*, pp. 172-173), tendo-se como a base um viés realista, não há Estado sem poder e há uma constante disputa de poder entre Estados, mas é preciso se reconhecer que diversos fatores presentes no cenário internacional interferem diretamente nas relações de poder. No processo de identificação do poder é preciso que este seja entendido por diferentes formas e níveis em que ele se expressa, assumindo de modo simultâneo cinco pressupostos básicos, pois ele: é situacional, sua análise deve ser aplicada a um dado contexto específico e momento histórico; é dinâmico e, portanto, é possível que de tempos em tempos tenha sua matéria e essência modificadas; é multidimensional, possui várias dimensões em que seu exercício se manifesta; é relacional, e deve ser comparado e relativizando em função dos atores envolvidos numa situação específica e; é mensurável, sempre que possível medido por meio de quocientes de poder (*Ibidem*, p. 178).

²⁷ Aqui chamo atenção para uma eventual relação direta entre o que foi defendido por Karl Popper (1978) na obra “*Lógica das Ciências Sociais*” como sendo papel primordial da ciência, qual seja, a necessidade permanente de se buscar soluções aos problemas práticos e que, por sua vez, acabariam por conduzir à teorização, e o exposto descontentamento que Robert Cox posteriormente apresenta na sua obra seminal “*Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory*” em relação ao que ele chamou de teorias do tipo “*problem solving*”. Como será visto com maior detalhe no texto principal logo a seguir, por mais que Cox (1981) compreendesse que a realidade social é demasiadamente ampla e complexa para ser analisada em seu todo, ele criticava veementemente as teorias em que o pesquisador se lançava a uma abordagem extremamente fragmentada de seu objeto de estudo, ao invés de primar por um tratamento mais amplo e com base em diferentes aspectos da realidade. Para Cox (1981, p. 129) o investigador ao estar imbuído pela lógica da resolução de problemas prima

solução é refutada, parte-se para uma nova tentativa num permanente processo de “tentativa e erro” até que uma solução seja alcançada, o que em nenhum momento lhe dá características de definitiva, visto que a objetividade da ciência se baseia num constante processo de contestação e falseamento²⁸ (*Ibidem*).

Contudo, Popper evoca que nesse contínuo processo de submissão à crítica não se deve incorrer no risco de uma compreensão equivocada do naturalismo e trazer para as ciências sociais um objetivismo que é comum às ciências naturais, como por exemplo, iniciar uma pesquisa com a coleta e análise de dados estatísticos para, através da indução e de generalizações, estabelecer teorias (*Ibidem*). No campo das ciências sociais a antropologia social, por seu método observacional e descritivo supostamente livre de valores por parte do investigador, ganhou destaque de Popper justamente por considerar que os estudos na área apresentavam maior objetivismo (*Ibidem*). Entretanto, o autor reconhece a dificuldade do investigador se libertar completamente de seus valores durante a condução de uma pesquisa de cunho social, ao contrário do que ocorre nas ciências naturais, cujo sustentáculo é a observação de fenômenos de modo objetivo (*Ibidem*).

Não é demais ressaltar que Popper entendia que a objetividade da ciência nada tinha que ver com a objetividade do cientista, visto que tanto o cientista natural quanto o social possuem preferências e, não excepcionalmente, acabam por favorecer ideias e posicionamentos conforme suas predileções pessoais ou inclinações do grupo aos quais pertencem (*Ibidem*, p. 22). Defendia que, se as premissas contidas numa lógica dedutiva têm caráter verdadeiro, então a conclusão também o será, muito embora, ressaltava que a verdade enquanto conceito absoluto e objetivo é algo abstrato, o que corrobora a importância da constante necessidade de falseamento da atual interpretação e a permanente busca pelo novo prisma (*Ibidem*, pp. 26-28). A grande diferença entre o método hipotético-dedutivo defendido por Popper e o dedutivo é, que enquanto o último busca incessantemente a comprovação da hipótese, o primeiro atua num ciclo permanente de busca pela refutação da hipótese (Prodanov & Freitas, 2013, pp. 31-32). Quanto ao método indutivo a crítica de Popper residia na supervalorização da observação e que

pela utilização de teorias nas quais ele sente-se confortável em poder exercer o controle sobre aquilo que fora originalmente planejado, sem manifestar preocupação com o entendimento do todo que é ignorado e mantido inalterado (“*ceteris paribus*”), cujas informações são preteridas e acabam fora da análise.

²⁸ Por mais que Popper tenha se dedicado às ciências sociais para ele foi igualmente, ou até mesmo mais aliciente, dedicar-se ao estudo das ciências naturais (Moulines, 2015, pp. 28-29). Sob o ponto de vista popperiano acerca da ciência, todas as boas teorias científicas são objeto de falsificação, ou seja, a possibilidade de refutação é responsável por conduzir ao aumento do nosso conhecimento científico sob determinada matéria (*Ibidem*). No entendimento de Popper a ética que deve guiar um cientista honesto é a constante busca pela falsificação de suas leis e teorias, e não de sua permanente confirmação (*Ibidem*). Assim, a comprovação de um determinado estudo apenas encontrará lugar se for compreendida numa lógica transitória e evolutiva em determinado ramo da ciência e do conhecimento (*Ibidem*, p.41).

ela não poderia servir como principal justificativa para a determinação do todo e, por conta disso, o estabelecimento de teorias ou leis a partir da indução tornava-se cientificamente frágil (*Ibidem*).

Popper ao expor seu entendimento sobre a ciência dizia-se injustiçado pelas duras críticas que constantemente recebia de seus contemporâneos que integravam a Escola de Frankfurt, visto que as principais figuras do movimento, sobretudo Horkheimer e Adorno, o caracterizavam como um teórico positivista²⁹ e pertencente a uma pequena elite que formava o Círculo de Viena³⁰ (Popper, 1978, pp. 16-19). Moulines (2015, pp. 16-17) sugere que tal incompatibilidade com a Escola de Frankfurt possa derivar do fato de Popper ter abandonado os ideais socialistas que outrora mantinha na juventude, cujo afastamento é associado à decepção de Popper com os excessos praticados pelos regimes totalitários comunistas, motivo pelo qual passou a valorizar o indivíduo acima de qualquer classe social ou instituição, como o Estado. O descontentamento era tanto que quando rompeu com o marxismo, base ideológica da Escola de Frankfurt, Popper chegou inclusive a classificar esta corrente como uma “pseudociência” (*Ibidem*, p. 26).

Em defesa própria aos constantes ataques da Escola de Frankfurt sobre seu posicionamento como positivista, Popper reclamava que a má aceitação de sua obra como um todo, sobretudo no tocante às ciências sociais, dava-se em função do raso conhecimento de suas ideias por parte dos seus mais ferrenhos contestadores (Popper, 1978, pp. 36-37). Popper em momento algum aceitou para si o rótulo de positivista ou de neopositivista (Moulines, pp. 19-28), pois embora valorizasse a aplicação de tais preceitos ontológicos e metodológicos para construção do conhecimento nas ciências sociais, não os considerava como universalmente válidos (Popper, 1978, pp. 46-48). Contudo, para Horkheimer e para a Escola de Frankfurt a questão não pairava sobre esta suposta universalidade, visto que sequer consideravam a

²⁹ Corrente empírica cuja autoria é atribuída a Augusto Comte, o positivismo sustenta que a forma verdadeira do conhecimento se baseia na observação e descrição de fenômenos na forma daquilo que é positivamente verificável, inclusive quando aplicado às ciências sociais (Blackburn, 1997, p. 342). Assim, o cientista deveria preocupar-se única e exclusivamente com a observação dos fatos com o objetivo de identificar as leis que regem os fenômenos, e não buscar o entendimento da essência das coisas (Legrand, 2002, p. 306). Ao afastar-se do estado teológico, que caracteriza a busca pelas causas iniciais e finais, e do metafísico, que procura identificar as causas abstratas, chegar-se-ia por fim ao estado positivo, este compreendido pela busca das leis relacionais (*Ibidem*).

³⁰ O fato de Karl Popper ter nascido em 1902 numa família abastada de Viena contribuiu para seu envolvimento com a intelectualidade local (Moulines, 2015, pp. 13-14) e, passado seu fulgor pelos ideais marxistas durante a juventude, acabou por se aproximar do Círculo de Viena na década de 1930, sendo que manteve contato direto com alguns de seus principais membros (*Ibidem*, pp.18-19). O Círculo de Viena foi um grupo composto por intelectuais que tinham especial interesse no desenvolvimento da filosofia e no adequado delineamento do método científico e, assim como Comte, o movimento fazia duras críticas aos preceitos metafísicos (Legrand, 2002, p. 306). Este círculo, igualmente designado como “positivismo lógico” ou “empirismo científico”, apoiava-se fundamentalmente no princípio da verificação, em que a validade de qualquer proposição depende diretamente do método em que são apurados os acontecimentos (Blackburn, 1997, pp. 342-343).

possibilidade de utilização do positivismo para aplicação nas ciências sociais, pois julgavam a visão desta corrente estreita e incompleta (Brincat, 2018, p. 1441). Portanto, Horkheimer advogava que era necessária uma grande ruptura com a utilização de uma ontologia completamente diferente, assente na valorização dos processos históricos e sustentada pelo método dialético (*Ibidem*).

No entendimento de Horkheimer, os cientistas sociais não poderiam se comportar tal como os pesquisadores das áreas naturais, sobretudo pelo fato que, para aqueles que trabalhavam com temas da sociedade, era impossível atuar de forma completamente independente e alheia ao objeto de estudo (Meneses Silva, 2005, p. 253). A negação desta separação entre sujeito e objeto durante a pesquisa está na gênese do pós-positivismo, corrente que reconhece que a dimensão histórica, a política e a social são vitais para pavimentar o caminho de uma teoria no âmbito das ciências sociais (Nunes, 2012, p. 13). E a construção de uma teoria pós-positivista que valorize tais dimensões nas Relações Internacionais tem como substrato os ideais da Escola de Frankfurt (*Ibidem*).

Surge a partir da Teoria Crítica nas Relações Internacionais um contraponto ao objetivismo da corrente positivista. A abordagem utilizada por esta teoria entende e interpreta a realidade internacional como sendo parte integrante de uma totalidade social aberta, ampla e permanente processo de mudança e desenvolvimento (Roach, 2013, p. 174). E no cenário da política internacional, fortemente influenciado pelas ideias de Popper até o início dos anos 1980, foi Robert W. Cox quem propôs uma nova abordagem ontológica para as Relações Internacionais, com o suporte da Teoria Crítica inaugurada por Horkheimer, que surge em resposta ao (neo)realismo e ao (neo)liberalismo (Brincat, pp. 1437-1438). Em função de Robert Cox ter sido o primeiro teórico das Relações Internacionais que incorporou os conceitos tal como trabalhados por Gramsci, em especial a noção de hegemonia (Roach, 2015, p. 177), este autor ganha especial relevância na presente tese.

Dada a importância que a Escola de Frankfurt teve para o desenvolvimento da Teoria Crítica das Relações Internacionais, sobretudo a partir da ideia de “Teoria Crítica x Teoria Tradicional” elaborada por Horkheimer e pelos pressupostos ontológicos e metodológicos do movimento, antes de abordar Robert Cox apresentar-se-á brevemente a seguir algumas das características da Escola de Frankfurt.

1.2.2. Escola de Frankfurt e a gênese da Teoria Crítica

Para chegarmos ao momento em que a Teoria Crítica passou a ser inserida na análise do contexto internacional no início da década de 1980 é necessário fazer, inicialmente, uma breve contextualização da Teoria Crítica que teve início em Frankfurt, Alemanha. A Escola de Frankfurt, como ficou conhecida, insere-se num contexto histórico compreendido por cerca de cinco décadas³¹, cujo início deu-se em 1923 na cidade alemã que emprestou nome ao movimento a partir da inauguração do Instituto para Pesquisa Social (IPS), o qual foi edificado e mantido com recursos da próspera família Weil³² (Abromeit, 2018, p. 20). Embora o IPS estivesse associado à Universidade de Frankfurt, mantinha como principal prerrogativa a condução independente de suas pesquisas (Wiggershaus, 1995, p. 19).

Seu primeiro diretor foi Carl Grünberg, sendo que já no início das atividades o IPS demonstrava forte influência do marxismo e do socialismo (*Ibidem*, pp. 32-33), período em que o foco dos estudos centrava-se, principalmente, na compreensão do processo histórico associado do movimento trabalhista (Jay, 2019, p. 142). Em janeiro de 1931 Marx Horkheimer, considerado um dos principais expoentes do movimento intelectual de Frankfurt, assume a direção do IPS (Abromeit, 2018, p. 21). E é justamente ele quem passa a ser considerado o fundador da Teoria Crítica na década de 1930 por ter sido o primeiro autor a abordar tal conceito numa perspectiva em que era preciso construir uma resposta teórica ao que chamava de “Teoria Tradicional” (Nobre, 2008, p. 35).

Horkheimer (1990, p. 8) manifestava seu descontentamento com a visão utilitarista empregada em seu tempo a respeito do uso da razão³³, visto que esta estava demasiadamente

³¹ Em função da série de importantes acontecimentos históricos e com especial destaque para a ascensão do nazismo, da Segunda Grande Guerra e dos desdobramentos provocados pela Guerra Fria os principais pesquisadores pertencentes ao IPS, bem como o próprio instituto, tiveram que encerrar atividades em Frankfurt, deslocando os trabalhos para Genebra, Nova Iorque e Los Angeles, até que pudessem regressar novamente à cidade de origem na Alemanha (Wiggershaus, 1995, p. 7).

³² Felix Weil era filho do milionário Hermann Weil, que construiu sua fortuna a partir da comercialização na Europa de grãos produzidos na Argentina (Wiggershaus, 1995, p. 11). Porém, Felix não quis dedicar a sua vida como homem de negócios tal qual fizera o pai e voltou-se aos estudos (*Ibidem*). Durante sua juventude teve contato direto com Max Horkheimer e Friedrich Pollock, com quem identificou-se por partilharem ideais marxistas, fato este que motivou o interesse no aprofundamento de investigações científicas de cunho socialista (Abromeit, 2018, p. 20). Foi Felix Weil, com o dinheiro de sua família, o responsável por financiar a criação do IPS em Frankfurt, além de permanecer como seu principal mecenas por muitos anos (Wiggershaus, 1995, p. 13). No tocante ao financiamento o instituto esteve, até ser plenamente absorvido pela Universidade de Frankfurt, largamente dependente dos recursos financeiros de pessoas ligadas à classe dominante que eram simpáticas ao pensamento marxista (Jay, 2019, p. 143).

³³ No processo de elaboração de sua teoria social Horkheimer empregou o conceito de razão desenvolvido por Hegel (Bottomore, 2003, p. 18). Ademais da importância atribuída a Hegel nas questões acerca da razão e da dialética, Horkheimer mantinha certa distância do pensamento hegeliano visto que não concordava que fosse

direcionada para tornar mais prático o cotidiano da população e para incrementar a produção da indústria, ao invés de servir como instrumento teórico de compreensão da realidade social como um todo. Preocupava-se com os rumos que a ciência havia tomado e considerava inadequada a opção feita em supervalorizar preceitos teóricos e metodológicos que tinham por base registrar e classificar os fenômenos de ordem social de forma estritamente mecanicista (*Ibidem*). Para Horkheimer o foco das ciências sociais deveria estar centrado no pensamento crítico sobre as relações entre indivíduos e da disputa entre classes decorrente de cada momento histórico que se vivia, com uma constante análise do tecido social, e não ser utilizado como mera ferramenta a serviço do capital (*Ibidem*, p. 9-10).

A valorização de uma ontologia historicista cuja realidade é percebida de forma subjetiva a partir da análise dialética das contradições nos diferentes processos políticos, econômicos e culturais choca-se diretamente com as ontologias positivistas e neopositivistas que entendem a realidade como algo objetivo que pode ser apreensível com base em probabilidades estatísticas e métodos quantitativos de verificação e falsificação (Lincoln & Guba, 2000, p. 165). Horkheimer se opunha a esta lógica positivista de tentar enquadrar todas as observações numa perspectiva matemática, inclusive fatos e acontecimentos históricos, o que não tinha qualquer sentido numa abordagem da dinâmica social (Jay, 1974, p. 62). A postura positivista em separar valores dos fatos e assumir que toda verdade científica tinha que ser comprovada através de números era, para Horkheimer, um comportamento extremista, principalmente face o total desprezo e desconsideração que os positivistas tinham contra qualquer preceito que tivesse uma abordagem diferente daquela defendida por eles (*Ibidem*).

Se por um lado Horkheimer negava veementemente o rigor do positivismo aplicado às ciências sociais, por outro, descartava por completo a possibilidade que esta construísse seus alicerces tendo como base apenas parâmetros metafísicos e meramente intuitivos (Abromeit, 2018, p. 28; Leysens, 2008, p. 81). Para ele a busca pela melhor compreensão da realidade não deveria ter as bases ancoradas em explicações de natureza transcendental, mas sim, em pilares cuja razão estivesse fundamentada nas contradições do processo histórico (Jay, 1974, p. 63). Desta forma, para melhor entendimento da evolução de tais contradições no seio da sociedade capitalista, a alternativa mais adequada para aplicação nas ciências sociais estaria centrada no materialismo interdisciplinar³⁴ (*Ibidem*). Horkheimer julgava ser essa a melhor maneira de

atribuída uma relação metafísica e espiritual entre sujeito-objeto e mente-matéria, pelo que tampouco concordava com a existência de uma verdade absoluta conforme defendido por Hegel (Jay, 1974, pp. 46-47).

³⁴ O contato com diversos temas da complexidade social durante o processo de construção intelectual de Horkheimer fez com que ele identificasse que, para se conseguir vencer os desafios que as teorias e políticas tradicionais já não conseguiam dar mais resposta, era preciso utilizar-se uma abordagem holística de cunho

buscar o entendimento sobre a realidade imposta pelo capital que, ao fragmentar de modo proposital a sociedade, assim também o fazia com a ciência (Nobre, 2008, pp. 42-43). Neste caso, quanto mais pulverizado o objeto de estudo, mais difícil a tarefa de compreender a complexa teia que envolve as relações sociais, abrindo o caminho para que a classe dominante pudesse comandar a sociedade como um todo (*Ibidem*).

E é possível encontrar tal insatisfação de Horkheimer com aqueles que queriam que as ciências sociais assumissem os fundamentos das ciências naturais através do texto “*Traditional and Critical Theory*”³⁵, originalmente publicado em 1937 (Bottomore, 2003, p. 16). Nele o autor ressalta que uma determinada teoria deve ser compreendida como algo mais abrangente e totalizante do que mero conjunto de partes formado pela soma de leis e fenômenos observáveis e quantificáveis, fazendo assim, uma dura crítica ao positivismo e ao empirismo (*Ibidem*). Horkheimer era contrário à rígida separação entre sujeito e objeto, pois defendia que ambos se relacionam de modo dialético e que as ideias devem ser utilizadas para a compreensão da sociedade, diferentemente do pregado pelo positivismo (Leysens, 2008, pp. 81-82). Portanto, era absolutamente incompreensível que os investigadores das áreas sociais não dedicassem a devida atenção para a subjetividade e contradições que envolvem os processos históricos e culturais (Horkheimer, 2002, pp. 237-238). E mais, o excesso de apelo dado ao positivismo e para a análise objetiva dos fatos nas ciências sociais ou era uma prática intencional para manutenção do *status quo* de domínio das classes dirigentes, ou então, uma clara demonstração da ingenuidade por parte do investigador em interpretar adequadamente a sociedade (*Ibidem*).

É preciso compreender os vínculos de poder que são exercidos por uma classe sobre outra(s) e Horkheimer cita como exemplo a utilização da economia e da cultura para tal (*Ibidem*). Segundo ele, as vias de desenvolvimento econômicas e dos processos produtivos são projetadas e implementadas para que sejam contemplados os propósitos estabelecidos pelos detentores do capital (classe dominante), o que acaba por ter reflexos em outras áreas, como é

interdisciplinar (Jay, 2019, p. 143). Isso seria possível através da atuação da Teoria Crítica, que para Horkheimer poderia ser interpretada como o permanente processo de atualização da obra de Karl Marx (Nobre, 2008, pp. 35-42). Assim, a compreensão e transformação da realidade sob uma ótica marxista somente seria possível através do trabalho coletivo do “materialismo interdisciplinar”, iniciativa de cunho intelectual voltada ao combate da fragmentação do conhecimento científico e para a compreensão das constantes alterações nas relações de dominação na sociedade capitalista, sobretudo, a partir da atuação de profissionais das diversas áreas das ciências sociais, como por exemplo: economia, filosofia, ciências políticas, psicanálise, direito e sociologia (*Ibidem*). Logo que tomou posse no cargo de diretor do IPS em Frankfurt, em 1931, Horkheimer propôs que o instituto adotasse um viés investigativo interdisciplinar com foco na conexão entre economia e vida em sociedade, além do desenvolvimento de temas voltados a psicologia e a cultura (Abromeit, 2018, p. 28).

³⁵ Esse é tido como o texto em que Horkheimer reúne os fundamentos de seus estudos iniciais durante a atuação no IPS e, ao formalizar conceitualmente o que considera ser a “Teoria Crítica”, é considerado como o documento seminal desta escola de pensamento (Bottomore, 2003, p. 16).

o caso da cultura, que é influenciada e condicionada para atender aos interesses da elite, mas cujos padrões são disseminados à generalidade como se fossem de interesse geral da população³⁶ (*Ibidem*, p. 238). Esta influência da classe social dominante, que como já referido é fruto do processo histórico e de sua disseminação nos mais diferentes espectros da vida em sociedade, tem reflexos inclusive nas instituições de ensino e pesquisa, como é o caso das universidades, e conseqüentemente, no processo de criação de doutrinas teóricas (Horkheimer, 1990, p. 12). A ciência acabou por ser cooptada em sua forma e método de tal modo que as áreas do conhecimento que são mais vocacionadas para o atendimento dos interesses das forças produtivas são, por pouca ou nenhuma coincidência, aquelas que recebem os maiores financiamentos (*Ibidem*).

Uma teoria deve ser compreendida como parte integrante do desenvolvimento histórico da sociedade burguesa e de luta de classes como um todo, e não como um punhado de fragmentos de fatos e hipóteses que são analisados e interpretados isoladamente (Horkheimer, 2002, p. 239). Assim, a “Teoria Crítica” apresenta-se como a alternativa reflexiva à pretensa isenção de valores e interesses subjacentes defendidos pela “Teoria Tradicional”, vez que nenhuma teoria é independente e espontânea, portanto, sua elaboração está sempre associada a vontades e interesses, geralmente econômicos, de um indivíduo ou de um grupo (*Ibidem*, pp. 240-243). A Teoria Crítica luta pelo estabelecimento de uma mundovisão que não esteja sustentada em elementos objetivos e fixos que prezem pela manutenção do modo de produção e distribuição de riquezas tal qual vem se desenvolvendo e perpetuando ao longo dos últimos séculos, cujo processo é marcado pela injustiça, dominação, exploração e opressão social (*Ibidem*). Esta é uma teoria guiada pelo ideal da transformação social, pois um cenário futuro em que se prime pela valorização da justiça entre os homens depende da correta interpretação dos fatos presentes (*Ibidem*).

Para Horkheimer a Teoria Tradicional é limitada e está circunscrita numa suposta neutralidade, a qual é utilizada como seu abrigo e anteparo para rebater opiniões contrárias, mas cujo objetivo é mascarar a dominação existente numa sociedade estratificada por classes e, ao

³⁶ Aqui sublinho a importância em conectar a dimensão econômica com a cultural feita por Horkheimer por ir ao encontro do que Gramsci postulava, em que o domínio de uma classe sobre outra(s) não depende exclusivamente do campo da estrutura (economia), sendo igualmente importante considerar as questões culturais no terreno da superestrutura como forma de garantir a manutenção do poder e a hegemonia. Além disso, a Escola de Frankfurt, especialmente através de Horkheimer, considerou a ideologia como uma das maiores forças sustentadoras, senão a maior, da dominação e da obstrução da emancipação (Bottomore, 2003, p. 23). Marcos Nobre (2008, p. 41) destaca que Horkheimer foi capaz de compreender que a dominação cultural enfraquece a capacidade de resistência das classes menos favorecidas e propicia o controle social em função da disseminação de ideologias que são vantajosas para as elites dominantes. E o controle cultural se dá, sobretudo, a partir da expansão dos veículos de comunicação e da indústria do entretenimento, elementos que o regime fascista e o nazista, por exemplo, souberam explorar para divulgação de suas propagandas e atração de seguidores (*Ibidem*).

mesmo tempo, justificar de forma velada a necessidade da manutenção de tal divisão (Nobre, 2008, p. 44). Uma investigação alicerçada em preceitos críticos, ao contrário, assume que a produção científica não é neutra nem imparcial e desempenha um papel específico na sociedade, pois não há teoria que não interfira direta ou indiretamente no funcionamento da sociedade (Horkheimer, 2002, pp. 240-243). Para que seja possível ajudar a superar e vencer a dominação de uma classe e de sua(s) teoria(s), o cientista deve estar munido do espírito crítico e reflexivo, para então, compreender quais são os processos que devem ser transformados para se conquistar a emancipação dos subjugados (*Ibidem*).

A Teoria Crítica sustenta que o contraponto para escapar desse controle ideológico assenta-se na emancipação de indivíduos e classes que se encontram marginalizados na sociedade capitalista, sendo que seu discurso prega a liberdade, igualdade e equidade a partir de uma análise dialética do processo histórico (Nobre, 2008, p. 45). E é dialética na medida em que, ao mesmo tempo em que percebe o fato histórico presente como fruto das relações sociais desiguais do passado, luta para que a “síntese” a ser aplicada no momento imediatamente futuro advenha da emancipação gerada pelo processo de transformação social (Abromeit, 2018, pp. 30-31). Portanto, reforça-se a contestação feita por Horkheimer sobre o mau uso da razão que, ao invés de servir para iluminar e pavimentar o progresso de todos os cidadãos, foi instrumentalizada para servir às elites e “racionalizar” o conformismo e aceitação das condições desiguais como pertencentes à normalidade (*Ibidem*).

Ao concordar com Giambattista Vico, quando este assumia que o homem compreendia melhor a história do que a natureza, já que a história é um produto humano ao contrário da natureza, Horkheimer preocupou-se com a necessidade de os homens interpretarem e explicarem como os acontecimentos históricos interferem diretamente em suas vidas (Jay, 1974, p. 50). Tal linha de pensamento é utilizada pela Teoria Crítica, a qual não pretende ser a que faz o melhor diagnóstico da realidade, mas que surge como uma alternativa para buscar explicações mais abrangentes dos diferentes contextos e contradições gerados no sistema capitalista (Nobre, 2008, p. 17-19). Portanto, para diagnosticar como as coisas funcionam é preciso estar permanentemente em estado de alerta para que se possa fazer uma adequada interpretação e leitura da realidade social (*Ibidem*). Este constante exercício de identificação e entendimento das relações no tecido social é fundamental para vislumbrar caminhos alternativos de ação que superem a dominação e conduzam efetivamente à emancipação, como também, o estabelecimento de uma teoria que supere os desígnios das forças dirigentes (*Ibidem*), lógica que igualmente pode ser aplicada à esfera internacional.

1.2.3. Teoria Crítica nas Relações Internacionais e Robert Cox

As análises na área das relações internacionais que valorizam preceitos e ideais trabalhados por Marx trazem consigo forte cunho normativo e, para mais, consideram o entendimento do processo histórico como decisivo no entendimento da realidade internacional, porém, pouco espaço foi dado a este tipo de análise até o surgimento das teorias da dependência³⁷ e do sistema-mundo³⁸ ainda durante a década de 1970 (Vigevani *et al.*, 2011, pp. 112-113). Já no início da década de 1980 foi Robert Cox quem apresentou uma abordagem diferente do que era praticado até então pelo *mainstream* internacionalista (Passos, 2013, p. 15). Embora não quisesse se autodeclarar um teórico marxista³⁹ assumiu que a compreensão dos acontecimentos históricos é a forma mais adequada para diagnosticar e compreender as transformações que ocorrem na arena global (Sinclair, 2016, p. 511).

A Teoria Crítica das Relações Internacionais surge como resposta às correntes clássicas, pois partia do pressuposto que estas, especialmente o realismo e o liberalismo, não se debruçavam de modo adequado na compreensão das causas que geravam e mantinham as desigualdades entre os Estados (Vigevani *et al.*, 2011, p. 115). Robert Cox é tido como o fundador da Teoria Crítica e edifica os fundamentos deste novo modo de pensar e interpretar a situação internacional tendo como base, sobretudo, os trabalhos desenvolvidos por Gramsci e pela Escola de Frankfurt (Moolakkattu, 2009, pp. 439-440). Embora Cox afirme que a utilização de elementos de outros autores foi fundamental para influenciar e formar seu próprio pensamento, não assume qualquer rótulo⁴⁰ inclusive quando se refere à Gramsci⁴¹ (Garcia &

³⁷ Segundo Hage (2013, pp. 107-112) não é fácil precisar quando os estudos relacionados à dependência iniciaram, tendo em vista que no início do século XX trabalhos associados ao tema já eram realizados, como por exemplo, em análises sobre o colonialismo. Contudo, o nascimento da Teoria da Dependência propriamente dita ocorreu pela atuação de intelectuais que participaram da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) na década de 1970. Seguindo o proposto pela escola marxista, a Teoria da Dependência busca compreender a partir de uma análise de elementos históricos e socioeconômicos a motivação da perpetuação da pobreza nos países do Sul, com a transferência de suas riquezas para o Norte (*Ibidem*). Atores capitalistas com abrangência mundial utilizam estruturas internacionais de poder para colocarem em marcha sua supremacia, seja por meio do imperialismo ou da hegemonia (*Ibidem*). As relações de dependência aprimoram-se ao longo do tempo, porém, a essência da subalternidade da periferia em relação ao centro não se modifica (*Ibidem*).

³⁸ Wallerstein, I. (2004). “*World System Analysis: An Introduction*”. Duke University Press.

³⁹ Segundo palavras do próprio Cox citadas durante entrevista concedida no ano de 2009: “*Although I am not a Marxist, I believe much is to be learned from Marxist thinking*” (Schouten, 2009, p. 3).

⁴⁰ Em outra entrevista concedida em 2009, mas somente publicada em 2013, Cox afirma que “*I always resisted being put in a category. I think it’s an idiosyncrasy, I feel resistant because if you’re in a category, you are classified with a whole lot of other people with whom you might not necessarily agree*”; e sobre a construção de seu pensamento complementa dizendo: “*In the course of my readings and personal development, I’ve picked up things in different places and at different times, and put them together*” (Garcia & Sá, 2013, p. 305).

⁴¹ Ainda de acordo com Cox “*I’ve read Gramsci and derived certain ideas from that (...) but my point is that I’m not trying to repeat Gramsci, but I’m trying to use inspiration from Gramsci in order to develop my own thinking*” (Garcia & Sá, 2013, p. 306).

Sá, 2013, pp. 305-306), o que indica que Cox tenha feito uso do ecletismo⁴² no processo de construção da Teoria Crítica das Relações Internacionais.

Quanto à contribuição de Gramsci, Robert Cox estabelece um importante marco nas Relações Internacionais ao valer-se da obra do autor italiano para construir um entendimento das contradições nas formas e nos modelos em que foram constituídas as instituições internacionais (Roach, 2015, p. 177). Relativamente ao termo “hegemonia” Gramsci desenvolveu sua compreensão a partir da análise de fenômenos circunscritos na esfera nacional, sendo que coube a Cox a tarefa de moldar sua interpretação para que o conceito fosse elevado e aplicado em nível internacional (Moolakkattu, 2009, p. 448). Ao soerguer o pensamento e preceitos normativos de Gramsci para a escala mundial, sobretudo através da categoria de hegemonia, Cox ajuda a dar maior robustez para a análise com foco historicista nas Relações Internacionais (Passos, 2013, p. 18) e realça a importância de questionar a forma como se constroem as relações de poder, dominação e manipulação na política internacional (Meneses Silva, 2005, p. 251).

Assim como ocorre entre o marxismo e a Teoria Crítica da Escola de Frankfurt, em que ambas possuem semelhanças, mas não se sobrepõem, o mesmo é válido para o entendimento de hegemonia (Vigevani *et al.*, 2011, pp. 124-125). Neste caso, a diferença entre hegemonia em Gramsci e em Cox dá-se pelo fato do último abordar o conceito no âmbito supranacional, alçando-o para uma escala de maior abrangência e área de influência daquela trabalhada por Gramsci (*Ibidem*). Robert Cox entende que o processo hegemônico é fundamental para a conservação do domínio na esfera mundial por alguns Estados, os quais têm moldado ordens internacionais e a ordem mundial⁴³ (Meneses Silva, 2005, p. 266). A manutenção da hegemonia

⁴² Tomé (2016, pp. 20-24) nos indica que ao empreender uma análise da realidade internacional utilizando os pressupostos de uma única teoria é necessário estarmos cientes dos limites de resposta inerentes de cada formulação teórica. A complexidade e a diversidade de fatores que influenciam direta e indiretamente na dinâmica do cenário internacional impedem que uma única lente teórica seja capaz de conseguir responder adequadamente ao conjunto de variáveis presentes no sistema. Desta forma, na tentativa de potencializar e amplificar a capacidade de análise os acadêmicos das Relações Internacionais passaram a aceitar uma maior flexibilidade na formulação de propostas teóricas, permitindo assim, a busca por complementaridade (*Ibidem*). Seguindo esta linha de entendimento, e como forma de superar barreiras narrativas que naturalmente são postas por uma única teoria, Tomé (*Ibidem*) propõe a adoção de uma combinação entre diferentes propostas teóricas explicativas a partir de uma “abordagem eclética”. Diante deste cenário apresentado por Tomé é possível identificarmos, com base na análise dos estudos feitos na obra de Cox, elementos que indiquem que este autor absorveu ideias de mais de uma fonte para formular a sua própria teoria.

⁴³ Aqui nesta tese será utilizada a linha de entendimento de Tomé (2021, pp. 95-96) sobre a diferença entre ordem internacional e ordem mundial, sendo esta última de abrangência mais ampla. Para Tomé (*Ibidem*) a ordem internacional representa um determinado conjunto de “ideias, valores, interesses, regras, instituições, comportamentos e interações” que é empregue no relacionamento entre atores que podem ser estatais ou não. A ordem internacional aceita tanto a inclusão de uma parte dos atores, como sua totalidade, e sua cobertura pode ter abrangência regional ou mundial, desta forma, distintas ordens internacionais podem atuar em simultâneo (*Ibidem*). Mas no momento em que uma dada ordem internacional consegue, de modo concomitante, ter abrangência mundial e contar com a participação dos principais atores do cenário internacional torna-se a ordem

visa atender aos seus interesses particulares através do consentimento dos demais, incluindo aqueles que não terão quaisquer benefícios e até podem ter prejuízos com as medidas em marcha (*Ibidem*).

Ao longo desta tese dá-se ênfase à linha de raciocínio de Puchala (2005, p. 573) que diz que a presença de uma superpotência, cujas capacidades materiais se destacam no cenário internacional a ponto de exercer a liderança global mundial, não limita a atuação hegemônica a apenas um país ou hegemom. A partir da Segunda Grande Guerra quem cumpre este papel de liderança são os Estados Unidos da América com sua *Pax Americana*, portanto, é fato que este país possui benefícios e tira vantagens desta posição, como por exemplo, interferir em diversas instituições internacionais que ajudou a criar e atua como principal mantenedor (*Ibidem*). Porém, se abandonamos a compreensão realista dada pela teoria da estabilidade hegemônica em que o hegemom é a materialização da influência dominante de um país sobre todos os demais é possível avançar na discussão do entendimento de hegemonia com bases nos preceitos elaborados por Gramsci (*Ibidem*, p. 575). E ao nos apoiarmos no entendimento de Cox, que eleva o pensamento de Gramsci em contextos nacionais para o nível internacional, é possível compreendermos hegemonia mundial como um arranjo formado por um grupo seleto de países (classe dirigente) que exerce influência em várias dimensões (econômica, social, cultural, política, ética, normativa e ideológica), as quais moldam o comportamento dos demais países (classes subalternas) (*Ibidem*).

Cox sugere que a hegemonia mundial é disseminada por meio da atuação de uma coalizão transnacional que forma a classe dirigente, ou bloco histórico, cuja capacidade de influência exerce um poder desproporcional sobre as demais classes (*Ibidem*, p. 576). E o bloco histórico promove através do consenso seus interesses e convicções por meio de bases ideológicas tidas como universais e para o bem da generalidade, com uso da coerção apenas em casos extremos ou excepcionais (*Ibidem*). Desta forma, enfatiza-se o entendimento de hegemonia dado por Cox como sendo a liderança atribuída ao grupo de países que historicamente construíram as principais economias do mundo e agem numa espécie de clube privativo dos poderosos, que além de controlar os ditames do mercado, também são responsáveis por determinar quais os assuntos que devem pautar a agenda global, cujos reflexos podem ser observados, inclusive, na condução das organizações internacionais (*Ibidem*). E as organizações internacionais, que em alguns casos transmutam-se e assumem o papel de instituições internacionais, podem atuar

mundial vigente (*Ibidem*). A ordem mundial aceita a coexistência de várias ordens internacionais, porém, “uma ordem internacional só é mundial ou global se e quando alargada à escala planetária” (*Ibidem*, p. 96).

como atores que disseminam a hegemonia em escala mundial (*Ibidem*), tema que será discutido no Capítulo 3.

Ademais, outro contributo desta extrapolação da perspectiva gramsciana para a escala internacional é a possibilidade de interpretar o mundo para além do viés estado-cêntrico, e realça que o Estado, embora deveras importante, não é o único ator a exercer influência na dinâmica internacional, atribuindo relevância para instituições internacionais e grupos de países que atuam em nome próprio ou coletivamente para disseminar os interesses do capital (Moolakkattu, 2009, pp. 447-448). Com o auxílio de Gramsci, Cox percebe e realça que a aparente exclusividade dos interesses estatais é, em realidade, uma complexa interação que deriva diretamente de mecanismos e instituições que estão associados aos processos de produção capitalista, seja em nível doméstico ou internacional (Gill, 1993, p. 30).

Já no que se refere à Escola de Frankfurt⁴⁴ pode se atribuir ao pensamento de Max Horkheimer quem mais teve influência na construção teórica de Robert Cox (Moolakkattu, 2009, p. 440), ainda que o mesmo que não faça menção direta a tal fato (Passos, 2014, p. 101). Cox, por exemplo, ancora sua base teórica nos processos de produção, de lutas por uma distribuição igualitária e da emancipação, conforme também trabalhado por Horkheimer (Meneses Silva, 2005, p. 271). E um aspecto que ainda torna mais estreita esta correlação é o paralelismo que se pode traçar entre “teoria tradicional vs. teoria crítica”, proposto e utilizado por Horkheimer, com a “teoria *problem-solving* vs. teoria crítica”, estabelecido por Cox (*Ibidem*). A ligação com a Escola de Frankfurt deixa um legado para a Teoria Crítica das Relações Internacionais, sobretudo no que diz respeito à importância dos preceitos normativos na construção de uma dada teoria, visto que o conhecimento não está dissociado dos interesses

⁴⁴ Assim como é possível identificar que muitos autores utilizam o marxismo como instrumento para observação da realidade internacional, sem que para tal estejam preocupados em estabelecer um traço de homogeneidade entre as diversas análises realizadas (Vigevani *et al.*, 2011, pp. 138), o mesmo vale para os principais intelectuais que atuam na Teoria Crítica das Relações Internacionais que, ao fazerem uso do legado intelectual da Escola de Frankfurt, assumem ao menos duas vertentes distintas (Moolakkattu, 2009, p. 440). Além de Cox, outro importante expoente na Teoria Crítica das Relações Internacionais, Andrew Linklater, toma como base de análise as ideias da ação comunicativa desenvolvidas por Habermas (Meneses Silva, 2005, p. 271). Essa distinção se faz não porque Linklater discorde da abordagem utilizada por Cox, mas deve-se pelo fato de ter optado, já em momento posterior ao trabalho iniciado por Cox, em direcionar seus estudos para uma abordagem preocupada em valorizar a ação de cidadãos e de pequenos grupos que são marginalizados na arena internacional (Alves, 2014, p. 259). Os estudos de Linklater buscam identificar como o discurso que é utilizado na política internacional pode contribuir para o universalismo ético, sendo que também se dedica ao entendimento dos perigos contra minorias que têm seu modo de vida impactado negativamente ou são excluídos de processos de interesse internacional em decorrência de decisões tomadas por grupos dominantes num cenário de globalização e de disseminação do neoliberalismo (*Ibidem*, p. 260).

políticos e econômicos, portanto, uma teoria é uma forma de política em sua origem, reprodução e disseminação⁴⁵ (Nunes, 2012, p. 14).

Tal como Horkheimer, Cox (1996, p. 51) compartilha do entendimento de Vico⁴⁶ que o historicismo é a melhor forma do indivíduo não só se perceber enquanto sujeito, mas de compreender a sociedade como um todo, já que a processo de construção histórico deriva diretamente da ação humana, motivo pelo qual a separação entre sujeito e objeto não faz o menor sentido. Não é possível alterar a sociedade mundial sem que antes as estruturas da realidade que nos rodeiam sejam plenamente identificadas e compreendidas (*Ibidem*). Neste sentido, as abordagens com base no historicismo são instrumentos valiosos para o diagnóstico do mundo e para uma construção de bases teóricas nas Relações Internacionais que suplantem os ideais positivistas (*Ibidem*). Ainda com base no que fora apresentado anteriormente neste capítulo sobre a aplicação de ditames positivistas nas ciências sociais, Cox corrobora com o entendimento que esta é uma forma de análise inadequada para as ciências sociais, sobretudo pela insistência na separação entre sujeito e objeto.

Uma teoria nas ciências sociais ou nas ciências políticas deve estar atenta ao exame dos mecanismos de poder, principalmente quando estes se desenrolam a partir de um processo de dominação de um grupo mais poderoso sobre os demais, assim, para além de ser uma forma de interpretar o mundo, a teoria também deve servir como mecanismo de intervenção na sociedade (*Ibidem*, pp. 19-20). É justamente a partir dessa compreensão de poder associado à teoria que Robert Cox, em seu texto seminal “*Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relation Theory*”, tido como responsável por marcar o *début* da Teoria Crítica nas Relações Internacionais (Brincat, 2018, p. 1438), infere a conhecida frase “*theory is always for someone and for some purpose*” (Cox, 1981, p. 128). Para Cox, é preciso ter em conta que todas as teorias sofrem influência política e social seguindo uma lógica de tempo e espaço, ou seja, do momento histórico e do local em que tomam forma, com o objetivo de atender aos interesses de certo(s) grupos(s) (*Ibidem*). Diante disso, é fundamental que se examine de forma atenta a ideologia que sustenta determinada teoria (*Ibidem*).

⁴⁵ Para Frost (1994, p. 118) as investigações no campo das Relações Internacionais devem livrar-se do obscurantismo e objetividade da corrente positivista, a qual dissocia os acontecimentos de quaisquer valores e defende que se busque por argumentos normativos para justificar o posicionamento assumido pelo pesquisador, tendo em conta que este sempre carrega consigo sua visão de mundo. Ademais, nas ciências sociais a teoria também é prática na medida em que sua atuação busca uma transformação da realidade, que no caso do cenário internacional, dá-se pelo confronto político de ideias organizadas na forma de teorias acerca dos acontecimentos no mundo (Nunes, 2012, p. 16).

⁴⁶ Robert Cox dá grande ênfase à influência que Vico exerceu na construção do seu próprio pensamento, sobretudo por considerar cerca de um século antes de Marx, que a história não é um processo retilíneo e, portanto, é passiva de sofrer transformações (Passos, 2013, p.15).

É também em seu texto inaugural que Robert Cox fez a distinção entre duas modalidades de teorias em que uma serve como ferramenta para a resolução de problemas, e outra, auxilia no processo reflexivo de busca por alternativas para transformação social. O primeiro grupo chamou de teorias do tipo “*problem-solving*” que, seguindo uma lógica objetiva e positiva, aborda o objeto de estudo com uma clara demarcação dos limites e variáveis a serem explorados pelo pesquisador, pelo que a separação sujeito-objeto serve para facilitar a resolução do problema que motivou a investigação (*Ibidem*, p. 129). A grande crítica que Cox faz a este tipo de teoria é que elas se abstêm de qualquer juízo de valor ou base normativa, assumindo o mundo como algo pronto e herdado das gerações anteriores e sem questionar como ocorreu o processo histórico de sua construção, bem como, sem preocupação em analisar as relações de poder e dominação existentes na sociedade (*Ibidem*). Desta forma, as teorias positivistas do tipo *problem-solving* servem como um dispositivo que se coloca a serviço do *status quo* econômico e social para maximizar seu funcionamento e perpetuar a dominação das classes dirigentes (*Ibidem*).

O contraponto é a “*critical theory*” visto que as teorias do tipo crítica assumem como pressuposto a necessidade de uma abordagem histórica, entendendo que a constituição das instituições e das relações de poder na sociedade é um processo permanente, portanto, seus interesses e objetivos devem ser sempre questionados (*Ibidem*). Ao contrário da teoria *problem-solving*, que restringe ao máximo seu escopo de análise, a Teoria Crítica propõe uma compreensão mais alargada da realidade social, tendo como objetivo identificar os processos de poder e de dominação que estão implícitos nos processos que envolvem os diferentes atores (*Ibidem*, p. 130). Embora ciente que a transformação nem sempre seja factível, e aí paira um dos seus maiores limites, para Cox a Teoria Crítica deve ter como uma das principais metas, para além do diagnóstico das relações de poder e dominação na sociedade, a incessante busca por alternativas que estejam ancoradas em pressupostos normativos (*Ibidem*).

Robert Cox chama-nos atenção que em períodos de aparente regularidade e estabilidade das relações de poder no cenário político internacional, as teorias *problem-solving* tendem a preponderar, como no período da segunda metade do século passado, que foi dominado pelos acontecimentos da Guerra Fria (*Ibidem*). Embora tivesse ocorrido uma relação relativamente duradoura de disputa entre duas superpotências, Cox identificou que as crises internacionais ocorridas ao longo da década de 1970 geraram a sensação de maior volatilidade e incerteza nas relações de poder, o que abriu a possibilidade para o desenvolvimento de uma teoria alternativa ao (neo)realismo e ao (neo)liberalismo (*Ibidem*, pp. 131-132). Para Cox havia chegado o momento de o materialismo histórico assumir seu protagonismo para superar os problemas que

se apresentavam à realidade internacional, vez que possibilita uma interpretação vertical das relações poder, ao contrário da interpretação horizontal assente na competição entre forças antagônicas como era usualmente preconizado até então (*Ibidem*, p. 134).

Cox refere que toda ordenação estrutural é o resultado de um conjunto particular de forças históricas, portanto, cada momento da realidade social deve ser analisado a partir das relações que formam uma dada “estrutura histórica” (*Ibidem*, p. 135). O autor identifica três categorias de forças que interagem reciprocamente numa dada análise a partir da estrutura histórica, forças que atuam como elementos constituintes de um “*framework for action*”, são elas: ideias, capacidades materiais e instituições (*Ibidem*, p. 136), conforme Figura 2. É de se sublinhar que na análise é preciso atentar para as condições empíricas e temporais de cada caso específico, pois somente assim a inter-relação entre estas forças poderá fornecer um instrumento útil para o entendimento do que se entende por realidade (Sinclair, 2016, p. 511).

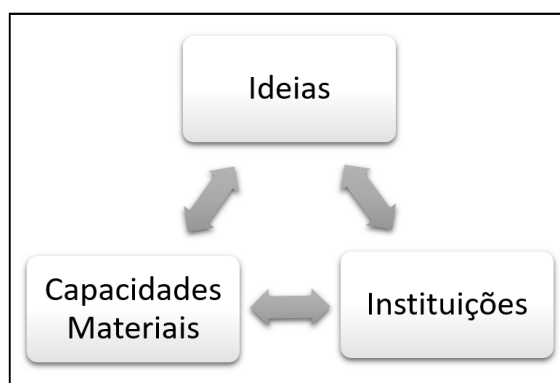


Figura 2. Categorias de forças que compõem o Método das Estruturas Históricas.
Fonte. Adaptado pelo autor a partir do proposto por Robert Cox (1981, p. 136).

Descrevendo brevemente cada uma destas forças é possível identificar às capacidades materiais como sendo a riqueza já materializada ou na forma de riqueza potencial que poderá ser gerada numa sociedade que decorre: da diversidade e magnitude dos recursos naturais, da capacidade de transformação industrial, do desenvolvimento de novas tecnologias e de sua capacidade de armazenamento de bens e recursos (*Ibidem*). As ideias são caracterizadas em duas tipologias, sendo a primeira marcada por representações intersubjetivas⁴⁷ que, ao se repetirem continuamente entre a população ao longo da história nos mais variados campos da sociedade, acabam por dar coesão ao tecido social e ditam o comportamento que deve ser

⁴⁷ Faço aqui uma conexão entre o entendimento de “representação intersubjetiva” de Cox com a noção de “senso comum” dada por Gramsci (1999). Embora não caracterize o senso comum como um entendimento único sobre o mundo em função da multiplicidade de agrupamentos sociais existentes, Gramsci infere que este pode, em última análise, ser compreendido como sendo a assimilação e divulgação acrítica de uma visão de mundo no seio das grandes massas em atendimento aos interesses dominantes.

seguido por todos (Cox, 1981, p. 136). Já a segunda tipologia é marcada por representações de imagens coletivas formadas de modo heterogêneo com base em preceitos normativos nos diversos grupos da sociedade, que dão abrigo para diferentes visões de mundo (*Ibidem*). E é justamente por conta desta diversidade e multiplicidade de interpretações do mundo que se forma energia potencial para o surgimento de novas opções e alternativas de estrutura histórica (*Ibidem*).

Já as instituições atuam como mecanismos que constantemente são colocados ao serviço do poder dominante e funcionam como ferramentas fundamentais na elaboração de ideias que atendam aos seus interesses, sobretudo aquelas de caráter intersubjetivo, bem como, favorecem a disseminação de tais ideias por toda a sociedade (*Ibidem*, p. 137). Contudo, em determinados contextos e momentos históricos podem emergir instituições concorrentes que buscam contrapor a ordem vigente tendo como base imagens coletivas que coloquem em causa o interesse das classes dominantes (*Ibidem*). Robert Cox elucida que as instituições servem para operacionalizar o sentido de hegemonia, conforme atribuído por Gramsci, ao desempenhar um papel de grande relevância para dominar as classes subalternas através da obtenção do seu consentimento (*Ibidem*) e da disseminação da ideologia que interessa ao grupo dominante (*Ibidem*, p. 141), levando-nos a depreender que as instituições servem como ponte entre a estrutura e a superestrutura. Para que ocorra a hegemonia na esfera internacional, Cox vislumbra três momentos: (i) o entendimento consensual que a ordem econômica transnacional exige um quadro ideológico comum a todos; (ii) a formação de uma relação hierárquica e desigual entre os participantes e (iii) que as estruturas domésticas sofram os ajustes econômicos e políticos necessários para melhor atender ao que é postulado globalmente (Moolakkattu, 2009, p. 450).

Ao publicar o artigo “*Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relation Theory*” Cox oferece um método e um modo de pensar que permitem a realização de uma pesquisa empírica de base histórica⁴⁸ que surge como alternativa para as teorias até então preponderantes (Sinclair, 2016, p. 517). Deste modo, valoriza-se o uso da abordagem dialética na interpretação de determinada fatia ou porção da realidade social num dado período ou momento histórico, sem a pretensão de explicar a realidade como um todo (Cox, 1981, p. 137). Como o modelo é uma tentativa de simplificação da complexidade social fica premente que sua

⁴⁸ Tradução livre do proposto por Timothy J. Sinclair “*a method to do historically informed empirical investigation*” (2016, p. 8).

representação da realidade possui limites em relação à totalidade, portanto, as análises são representações de totalidades limitadas⁴⁹.

Cox (1981) demonstra-se, portanto, ciente de que teorias e métodos que tentem retratar a realidade social possuem restrições e limitações que são inerentes aos próprios modelos, tendo em vista que nunca se consegue abordar todos os elementos ao mesmo tempo, ainda que o objeto seja apenas uma fração da realidade. Assim, o que se consegue é uma representação limitada do todo (totalidade limitada), sendo que Cox (*Ibidem*) sugere que o Método das Estruturas Históricas seja aplicado em três níveis diferentes: forças sociais, formas de Estado e ordens mundiais (*Ibidem*, p. 138). As forças sociais estão particularmente associadas ao processo de produção capitalista; as formas de Estado são produto da relação doméstica entre o Estado e a sociedade civil e; as ordens mundiais estão associadas a configurações do cenário internacional (*Ibidem*), conforme Figura 3.

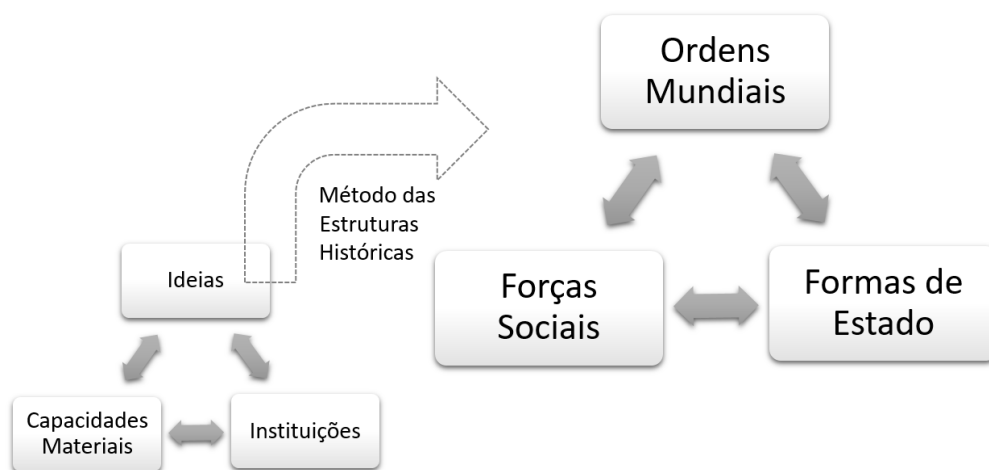


Figura 3. Diferentes níveis de aplicação do Método das Estruturas Históricas.
Fonte. Adaptado pelo autor a partir do proposto por Robert Cox (1981, p. 138).

Estes três níveis de análise podem ser estudados conjuntamente ou isoladamente, sendo que a cada um dos níveis aplicam-se as três forças que compõem o modelo contido no Método das Estruturas Históricas (ideias, capacidades materiais e instituições) (*Ibidem*). Contudo, estes três níveis ao se inter-relacionarem criam uma amálgama que dá robustez para uma representação mais alargada da compreensão da realidade internacional (*Ibidem*). A partir de uma interpretação assente neste método Cox busca uma abordagem que, para mais de analisar o Estado isoladamente, valorize o modo em que as diferentes tipologias de Estado (“Formas de Estado”) administram as influências vindas de fora (“Ordens Mundiais”), sejam elas exercidas

⁴⁹ Tradução livre do entendimento de Cox sobre o que o autor denomina como “*limited totalities*” (1981, p. 137).

por outros Estados ou outros atores da arena internacional, ao mesmo tempo em que precisam lidar com as pressões do capital (“Forças Sociais”) geradas no nível doméstico e transnacional (Sinclair, 2016, p. 512). Por conta disso o Estado é o ente institucional que deve gerir e enfrentar os constantes desafios que lhe são impostos, independentemente da motivação ter sido gerada interna ou externamente (*Ibidem*).

A par das considerações sobre a importância das instituições internacionais para Cox estas são ferramentas para exercício da hegemonia e devem ser compreendidas como produto do processo histórico (Cox, 1996, p. 52). Já em seu texto seminal (1981, p. 137) Cox destacava a estreita conexão entre o funcionamento das instituições e o que Gramsci entendia por hegemonia, ligação que se devia, em grande medida, pelo fato das instituições serem entidades que representam os interesses das classes dominantes e operam no campo político em favor destes, sobretudo com a elaboração e universalização de normas. Na obra “*Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method*”, publicada em 1983, Robert Cox (pp. 172-173) faz uma conexão que julgo muito útil para esta tese, como poderá ser visto ao longo do presente trabalho.

No referido artigo, valendo-se dos pressupostos sobre hegemonia apresentados por Gramsci, Cox (*Ibidem*) infere que tanto a organização quanto a instituição internacional funcionam como mecanismos que se colocam à disposição do poder hegemônico não apenas em nível doméstico, mas inclusive em escala mundial. Isto porque organizações e instituições internacionais têm a capacidade de elaborar e disseminar ideologias que interessam aos países dirigentes, bem como, acolher e acomodar algumas demandas dos países subordinados⁵⁰ (*Ibidem*). Assim, tais entidades cumprem com a função de conseguir o consenso da generalidade dos países, sem que para tanto, seja necessário o uso da força. O autor (*Ibidem*) cita como exemplo o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional como instituições internacionais que agem para disseminar o interesse dos países ricos, favorecendo-os, inclusive, quando há necessidade de financiar ajuda externa para o mundo em desenvolvimento. Em momentos de dificuldade econômica e financeira os países mais pobres recorrem a tais instituições, que por sua vez, além de lograrem juros condicionam os empréstimos à adoção de medidas domésticas que favorecem os interesses dos países credores (*Ibidem*).

⁵⁰ Para Cox a hegemonia, mesmo operando em prol dos grupos dominantes, funciona como um travesseiro que absorve demandas diversas para que todos sintam-se minimamente confortáveis e atendidos, segundo o autor “*hegemony is like a pillow: it absorbs blows and sooner or later the would-be assailant will find comfortable to rest upon*” (Cox, 1983, p. 173).

Cox infere que em determinadas circunstâncias do cenário internacional, como em épocas que haja um grande destaque individual, a hegemonia poderá ser exercida por um único país, como o já mencionado caso da *Pax Americana*, contudo, tal individualidade por si só não é condição exclusiva para exercício da hegemonia (Cox, 1981, p. 137). Cox diz que o processo hegemônico numa ordem mundial depende diretamente do controle dos meios de produção (forças sociais), que por sua vez, interferem política e economicamente nas diferentes formas de Estado (*Ibidem*, pp. 139-142). E ocorre que mesmo com um ator em destaque no cenário internacional, pois nem sempre um único hegemom consegue controlar todas estas esferas num dado momento histórico (*Ibidem*).

Cox ressalta que é fundamental o suporte dos intelectuais orgânicos para que a classe social dominante possa exercer a hegemonia sobre os demais, sobretudo a partir da elaboração e configuração de ideologias que serão empregues para moldar a utilização das capacidades materiais e para determinar a agenda de atuação das instituições internacionais (Cox, 1983, p. 168). Ademais, para Cox (*Ibidem*) Gramsci nos revela que a hegemonia de uma classe social sobre outras só é possível se acompanhada de um bloco histórico que atenda aos dominantes, sendo que os intelectuais orgânicos desempenham um papel crucial na construção do bloco. O poder material fornece os elementos necessários para que seja obtido consenso das demais classes sendo que o estabelecimento de uma relação de dominação é acompanhado por uma relação de dependência, seja ela implícita ou explícita (*Ibidem*, pp. 169-170).

Para Cox a relação de dependência é um aspecto imprescindível daqueles que fazem a decodificação dos escritos de Gramsci. Embora o autor italiano não utilizasse essa expressão como um conceito para além da esfera doméstica, ela também atua na arena internacional pela disseminação de ideologias no sentido centro-periferia (*Ibidem*). Segundo Cox (*Ibidem*) Gramsci, sem mencionar o termo dependência de forma explícita, trabalhava com as forças externas de outros países que exerciam influência na realidade italiana. A hegemonia na escala mundial não se restringe a meros atos políticos e diplomáticos entre estados, sendo que os seus principais desdobramentos têm origem na complexa rede de dominação e dependência criada pelas forças de produção (*Ibidem*), pelo que descreve o processo de hegemonia mundial como:

World hegemony is describable as a social structure, an economic structure, and a political structure; and it cannot be simply one of these things but must be all three. World hegemony, furthermore, is expressed in universal norms, institutions and mechanisms which lay down general rules of behavior for states and for those forces of civil society that act across national boundaries – rules which support the dominant mode of production. (Cox, 1983, pp. 171-172).

É possível perceber que o autor dá especial ênfase para o papel que as instituições internacionais desempenham no processo de validação e universalização de normas no contexto da hegemonia mundial, sendo que para tal destaca cinco características destas instituições, são elas: i) elaboram regras que facilitam a expansão da hegemonia; ii) são *per se* um produto do processo hegemônico; iii) legitimam e disseminam a ideologia e as normas hegemônicas; iv) aliciam as elites locais para seguirem os interesses hegemônicos internacionais e v) absorvem e neutralizam as ideias contra hegemônicas⁵¹ (*Ibidem*, p. 172).

As instituições internacionais normalmente têm sua origem nos países que dominam o cenário internacional, mas permitem alguns ajustes para atender aos anseios dos países dominados (*Ibidem*). Para Cox as instituições internacionais disseminam a ideologia que melhor atende aos interesses dominantes, sobretudo em termos de produção, e cita como exemplo as políticas e medidas que são adotadas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a pela Organização Internacional do Trabalho (OIT)⁵² (*Ibidem*, pp. 172-173). Nesse sentido, as organizações governamentais e multilaterais funcionam como forças sociais internacionais em prol do poder hegemônico (Faria, 2013, pp. 222-223).

A Teoria Crítica nas Relações Internacionais assume que a hegemonia serve como ferramenta para disseminar os valores tidos como universais em escala global, pois as ideias associadas à hegemonia assumem especial importância tanto na proposição de normas a serem seguidas por todos, quanto nos interesses a serem defendidos pela coletividade (Vigevani *et al.*, 2011, p. 127). O processo hegemônico se estabelece como um arranjo intrincado entre as componentes que representam o poder econômico, e também militar (capacidades materiais); a elaboração e manutenção de padrões e normas a serem seguidos por todos numa ordem mundial pré-definida nas mais vastas áreas – economia, política, meio ambiente, segurança, direitos humanos, etc. (ideias) e; o conjunto de organizações que administram uma determinada ordem em escala global, inclusive no campo normativo e regimental (instituições) (Faria, 2013, p. 220). Contudo, para o autor (*Ibidem*, p. 224) neste cenário de atuação de três forças o

⁵¹ Partindo das ideias de Gramsci optou-se por utilizar neste trabalho a abordagem proposta por Cox (1983) de valorizar as instituições internacionais como ferramenta de suporte ao processo hegemônico. Contudo, destaca-se que o modelo proposto por Cox pode ser complementado por outros instrumentos teóricos seguindo o proposto por Sousa (2017), cujo quadro de análise utiliza uma versão revisada da estrutura histórica de Cox combinada com elementos do construtivismo convencional. Aqui além dos elementos propostos sobre o tema de hegemonia utilizado por Gramsci e Cox, combinam-se elementos da hegemonia apresentados por Bailin (2001; 2018) e Puchala (2005).

⁵² Neste trabalho se dá especial atenção a *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC, na sigla em inglês) braço das Nações Unidas que trata da questão climática em nível mundial.

protagonismo deve ser atribuído à instituição internacional tendo em vista que atua como o “cimento” que une dois planos interdependentes: estrutura (capacidades materiais) e superestrutura (ideias). As instituições possuem tal característica em função de interferirem tanto no plano material, já que têm autoridade no estabelecimento de normas, o que por sua vez poderá influenciar diretamente na distribuição de recursos, quanto no ideológico ao indicar o os valores a serem assumidos e seguidos pelos participantes (*Ibidem*).

Como alternativa, a Teoria Crítica coloca-se como instrumento para o desenvolvimento de uma proposta em que a periferia consiga confrontar de forma “contra hegemônica” o centro com o objetivo de se libertar, parcial ou completamente, da dominação dos países ricos e dominantes (Cox, 1981, p. 150). A construção de uma ordem mundial hegemônica desencadeará como resposta de modo dialético um conjunto de forças contra hegemônicas, as quais poderão ficar meramente restritas ao campo hipotético, ou então, poderão ser colocadas à prova através da ação prática, mesmo que leve algum tempo para ser desenvolvida (Gill, 1993, p. 43). Para que se dê marcha num bloco histórico distinto, é preciso que a periferia tenha consciência que é necessário ter paciência e dar início a um processo de guerra de posição, visto que nenhuma ideia radical originada na periferia conseguirá assumir o controle e ditar as ações das instituições internacionais (Cox, 1983, pp. 173-174). Assim, o processo contra hegemônico que é iniciado em bases teóricas passa ser gradualmente aplicado na prática, com contínuos avanços e conquistas até que a dominação pelo centro seja completamente superada pela periferia (*Ibidem*).

Uma eventual solução contrária da atual hegemonia, cujo alicerce se sustenta nas forças do capital, pressupõe a utilização de preceitos éticos ancorados na justiça social, maior distribuição da riqueza e que respeite o meio ambiente e os direitos humanos (Gill, 1993, p. 45). Ou seja, os arranjos internacionais deverão apoiar suas políticas em pressupostos normativos (Nunes, 2012, p. 18; Leysens, 2008, p. 2)⁵³. E o processo de contra hegemonia no qual Cox deposita sua expectativa de êxito dá-se, justamente, através da insurgência das classes subalternas que defendam esta nova ordem a partir de pressupostos normativos (Moolakkattu, 2009, p. 450). Neste trabalho se defende, especificamente, que o grupo de países com maiores dificuldades econômicas e sociais dentre os periféricos tenham capacidade de contrapor determinadas ações no campo das alterações climáticas, em especial, de que todos deverão diminuir suas emissões de gases de efeito estufa independentemente da parcela de contribuição histórica para a crise climática. E isto ocorre sob circunstâncias em que tais ações de mitigação

⁵³ Ver também Frost (1994, pp. 109-116).

são postas como universalmente válidas pela organização internacional que, ao atuar como verdadeira instituição internacional, determina o andamento do regime climático global.

1.2.4. A Hegemonia de Grupo nas Instituições Internacionais: UNFCCC e a Mitigação de emissões

Embora Gramsci tenha sido o grande mentor de uma teoria hegemônica aplicada às classes sociais num contexto marcado pela produção capitalista, o autor deu grande ênfase aos acontecimentos domésticos que marcaram a Itália, especialmente durante o período fascista, com raros comentários sobre a hegemonia na esfera internacional ao longo de sua obra. Graças aos contributos de Cox o pensamento de Gramsci pôde ser aplicado de modo particular no cenário mundial, com grande valorização do processo hegemônico e das ferramentas utilizadas pelo centro para disseminar sua ideologia sobre as massas da periferia. Cabe sublinhar que aqui se valoriza o entendimento de Bailin (2001; 2018) e Puchala (2005) em que a hegemonia é exercida de forma coletiva por um seleto grupo de países na esfera internacional que detém o capital e o controle ideológico das instituições internacionais, e não de forma única e exclusiva pelos Estados Unidos da América conforme defende, em grande medida, a vertente realista.

A respeito de Cox merece destaque a evolução decorrente de seu trabalho, pois manteve a linha de pensamento gramsciana sobre a importância atribuída às instituições em propagar valores, normas e ideias que servem aos interesses das elites, com o diferencial de alçar tal compreensão para a escala global (Puchala, 2005, pp. 575-576). Graças às pesquisas no campo das Relações Internacionais desenvolvidas por Cox é possível inferir que a hegemonia no cenário mundial tem nas instituições internacionais uma das vigas mestras para suportar sua efetiva implantação e conservação (*Ibidem*). Ademais, como referido há pouco, a relação de dependência é um aspecto imprescindível no contexto hegemônico, ideia esta que já estava presente nos trabalhos de Gramsci, que não se referia diretamente ao termo dependência (Cox, 1983, pp. 169-170). Gramsci estudava os processos externos que tinham impacto direto no cotidiano da realidade italiana e causavam uma relação análoga ao que conhecemos atualmente sob o termo dependência (*Ibidem*).

Entende-se que os trabalhos elaborados por Gramsci e Cox são essenciais para se atingir os objetivos propostos nesta tese. Na tentativa de emoldurar uma fração da realidade, cuja totalidade é limitada, a partir de uma ontologia historicista e da compreensão da significância das instituições internacionais conforme proposto por Cox, buscou-se investigar a possível

existência de um processo hegemônico associado a uma instituição internacional. Neste sentido dá-se destaque para a UNFCCC⁵⁴, convenção ligada às Nações Unidas responsável por recomendar ações climáticas a serem adotadas por mais de 190 países. Conforme arquitetura proposta pelo Acordo de Paris todos os países deverão assumir medidas voluntárias de mitigação, inclusive aqueles mais pobres que contribuíram de forma desprezível para o agravamento do aquecimento global ao longo da história como é o caso do grupo que forma os Países Menos Desenvolvidos – PMD.

Durante o processo de elaboração dos “Cadernos do Cárcere” Gramsci não se ateve, como era comum naquela altura, em tratar de questões específicas de cariz ambiental. Cox quando da publicação de seus textos iniciais também não o fez, contudo, dada à contemporaneidade de Cox este acabou por vivenciar a consolidação da agenda ambiental e climática no cenário internacional. Ao ser questionado em 2009 sobre o desafio imposto pelas alterações climáticas Robert Cox sublinhou que as alternativas do tipo *problem-solving*, em alguma medida, são úteis em função da utilização de tecnologias menos poluentes no processo de redução de emissões de gases estufa (Schouten, 2009, p. 6). Todavia, é preciso olhar com cautela para as alternativas do tipo *problem-solving*, pois em termos de proteção da biosfera não bastam opções mais limpas do ponto de vista da emissão de gases que dependem exclusivamente de fatores associados ao mercado se, por outro lado, continuarmos pressionando os ecossistemas a ponto de deixar o ambiente natural em constante desequilíbrio somente para satisfazer nossos padrões de consumo (*Ibidem*).

A proposta da Teoria Crítica em termos ambientais globais conforme defendido por Cox, o que inclui a questão climática, tem suas bases numa forma maior e mais completa de preservação da vida no planeta, o que requer uma visão holística e não fragmentada voltada apenas à espécie humana, entendendo que humanidade é parte do todo e não o todo em si mesmo (*Ibidem*, p. 6-7). Para que possamos vencer os desafios ambientais é preciso que se a sociedade deixe de considerar a natureza do ponto de vista utilitarista que, uma vez dominada, está única e exclusivamente à disposição para satisfazer nossos desejos (*Ibidem*). Para se ter uma ideia de quão desequilibrada e insustentável está nossa relação com os recursos naturais fornecidos pela Terra estima-se que para manter os padrões atuais de consumo são necessários

⁵⁴ A *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC, na sigla em inglês) foi estabelecida no ano de 1992 durante a conferência das Nações Unidas realizada na cidade do Rio de Janeiro como resposta institucional global para conter os impactos negativos decorrentes do aumento da temperatura média do planeta em função das atividades humanas (UNFCCC, 1992, p. 2). Para maiores detalhes sobre a UNFCCC consultar o capítulo 3.

em torno de 1,7 planetas⁵⁵ (Trainer, 2021, p. 5). E relativamente à desproporcionalidade das emissões *per capita* é apontado que a população formada pelos 10% mais ricos do mundo é responsável por 50% da emissão total de gases estufa, enquanto de modo inverso, os 50% mais pobres são responsáveis por apenas 10% das emissões globais⁵⁶ (*Ibidem*).

Com vistas a tratar da questão climática para cumprir com o objetivo proposto nesta tese a principal componente em termos teóricos, mas não a única como será visto no Capítulo 2, é o conceito gramsciano de hegemonia. Como aqui referido, Gramsci conectou o processo de hegemonia ao controle ideológico da sociedade pela classe dominante através do consentimento dos subordinados, sobretudo em nível doméstico. Cox ao alçar o entendimento do processo hegemônico para a escala internacional propôs que as instituições são fundamentais para o pleno funcionamento da hegemonia, sendo que o autor destaca que as instituições internacionais são um elo entre as forças socioeconômicas dominantes e os grupos subordinados (Cox, 1983, p. 172). Segundo ele (*Ibidem*), instituições internacionais “*permit adjustments to be made by subordinated interests with a minimum of pain*”. Ou seja, fazem ajustes pontuais nos regramentos, para que assim, os subordinados sintam-se incluídos no processo, sem que para tanto, as classes dominantes tenham qualquer perda significativa no processo (*Ibidem*). Para o autor as instituições internacionais desempenham, de forma direta, um importante papel na definição ideológica que deverá ser seguida pela generalidade dos participantes. Neste sentido, atuam na elaboração de normas e políticas que deverão ser seguidas tanto em termo multilateral, quanto doméstico (*Ibidem*).

A partir do recorte feito para estudo desta tese destaca-se a necessidade de analisar a questão climática não apenas por um viés ambiental tecnicista (*problem-solving*), mas especialmente, enfatizando o processo de consolidação da hegemonia na instituição internacional responsável pelos ditames universais sobre como os países devem agir no que tange a agenda de mitigação climática em nível global. E conforme defendido por Cox, as instituições internacionais são pilares do processo hegemônico, pois disseminam a ideologia elaborada para atender ordens internacionais distintas (Puchala, 2005, p. 576). À vista disso, por mais que atualmente exista uma maior disseminação de práticas e programas que buscam diminuir a desigualdade econômica e social, as instituições internacionais continuam preservando uma ordem que favorece o interesse dos mais ricos (Hurrell, 2001, p. 35).

Esta maior disseminação de princípios normativos envolvendo justiça, igualdade e equidade existe em termos formais e teóricos, sendo parte integrante de cartilhas de instituições

⁵⁵ Trainer (2021, p. 5) usa como referência estudo realizado pelo *World Wildlife Fund* em 2019.

⁵⁶ Trainer (2021, p. 5) usa como referência estudo realizado pela *Oxfam* em 2015.

internacionais, porém, é preciso uma análise muito cuidadosa quando se busca exaltar tais iniciativas tendo em vista que, em termos práticos, é muito comum que tenham poucos resultados positivos (*Ibidem*, p. 50). Na esfera ambiental os países do Norte, que são os que mais se apropriaram dos recursos naturais de forma utilitarista, são os que possuem maior responsabilidade em promover a reparação de danos causados ao ambiente, contudo, normalmente são os que mais interferem e atrasam no avanço das negociações ambientais globais (*Ibidem*). E essa diferença entre teoria e prática em termos de justiça (social, econômica, ambiental, climática, etc.) deve-se, também, à construção do processo hegemônico. A hegemonia trabalha de modo disfarçado transmitindo a ideia de que a ordem mundial abrange o interesse da generalidade, quando na verdade atua para preservar os valores do capitalismo e manter o padrão de desigualdade que dele resulta, condição que é legitimada pela ideologia dominante (Puchala, 2005, p. 577).

Ademais, as instituições internacionais não estão alheias a ordem mundial vigente, a qual é o resultado do exercício direto da hegemonia no cenário internacional e apresentam-se como uma ferramenta para o exercício da governança⁵⁷ (Castro, 2012, pp. 208-209). Cada momento histórico possui uma ordem mundial específica e, por conseguinte, uma governança que também é específica e atrelada à ordem em que se dissemina o conjunto de valores (econômicos, políticos, sociais, morais, intelectuais e filosóficos) que interessam ao grupo hegemônico para a generalidade dos países (*Ibidem*). Para o autor (*Ibidem*) a ordem mundial dita padrões de comportamento que interessam aos centros hegemônicos e que deverão ser seguidos pelos países não centrais e os periféricos⁵⁸, sendo que a governança internacional coloca-se como uma importante aliada que auxilia no processo de relacionamento entre as partes (países) diretamente envolvidas.

A compreensão gramsciana elucidada por Cox vislumbra uma ordem mundial mantida por uma coalizão ou aliança de elites formada por países ricos e das forças de produção do

⁵⁷ Como não há um governo global Castro (2012, p. 209) entende que a governança internacional preenche esta lacuna, sendo que esta governança é exercida pelos países hegemônicos que desempenham o papel de liderança da ordem mundial.

⁵⁸ Numa perspectiva gramsciana os grupos ou classes subalternas sentem que suas demandas e anseios estão, minimamente, contemplados na lógica hegemônica dominante, desta forma, os estados hegemônicos são percebidos pelos demais como os portadores do interesse coletivo (Castro, 2012, p. 210). Tal fato faz parte da estratégia dos grupos dominantes ao despertar o sentimento de pertencimento nos subalternos acerca da ordem mundial que é disseminada pelos dirigentes (*Ibidem*). Então, se por um lado as demandas apresentadas pelos países mais pobres não sejam satisfatoriamente atendidas nas plataformas internacionais, por outro, os países centrais acabam por inserir nas modalidades e procedimentos alguns termos que acabam fazendo com que os excluídos também sintam-se que foram de alguma forma contemplados e, assim, também fazem parte do processo como um todo (*Ibidem*).

capital⁵⁹, portanto, seguindo esta interpretação o hegemon não é um estado único, mas um bloco de países ricos capitalistas (Puchala, 2005, p. 576). E por mais que o capital transnacional cumpra seu papel de mercadoria que circula constantemente pelo globo em busca dos retornos financeiros mais atrativos, o que inclui investimentos em países pobres e em desenvolvimento, há ainda um grande investimento direto nos países tradicionalmente mais ricos⁶⁰ (Carroll, 2018, p. 194).

De forma complementar cabe aqui mencionar a Teoria da Hegemonia Institucionalizada⁶¹ estabelecida por Alison Bailin (2001, pp. 3-4), em que a autora desloca o centro de poder de um único ator, ou o hegemon, para um grupo de países influentes, os países do “centro do centro” dentro da perspectiva da Teoria Sistema-Mundo, que por meio de instituições e regimes internacionais comandam vários aspectos e setores da esfera mundial. Para Bailin (*Ibidem*) embora o institucionalismo seja uma vertente que sustente o papel das instituições em facilitar a cooperação e o relacionamento entre os países, ajudando os Estados a resolver problemas⁶² que emergem do convívio entre pares, o pleno funcionamento das

⁵⁹ Relativamente à influência do capital como elemento constituinte da ordem internacional sublinha-se que a partir do século XXI há uma expansão do mesmo na forma de capital transnacional favorecida pelo menor controle político do estado sobre o mercado interno (Hardt & Negri, 2000, p. xi). Embora não seja objetivo aqui aprofundar sobre o conceito de Império propostos por Hardt & Negri (2000) julga-se relevante mencioná-lo mesmo que muito brevemente, sobretudo pelo destaque atribuído ao avanço do capital transnacional em escala global. E o conceito de Império proposto pelos referidos autores não é aqui desenvolvido com maior rigor e profundidade porque a proposta destes autores considera o estado como mero coadjuvante no contexto internacional, incluindo os países ricos do centro, e destina o protagonismo ao capital neoliberal transnacional. Por mais que na conceituação do Império se reconheça a soberania dos países a argumentação tem como foco o enfraquecimento da soberania estatal, o que diminui o controle sobre fluxos de dinheiro, bens e serviços e, desta forma, permite a ascensão das forças capitalistas supranacionais, cujo poder ultrapassa as forças impostas pelos poderes nacionais (*Ibidem*, pp. xi-xvi). Dito de forma muito sintética, o Império pode ser compreendido como o conjunto de forças ligadas ao capital neoliberal transnacional que age de forma independente, sem a participação de governos nacionais, e que gradativamente se dissemina com grande capacidade de penetração e capilaridade por todas as partes do globo, sem que para isso tenha que respeitar fronteiras ou a noção de pertencimento territorial (*Ibidem*). Resgatando a compreensão de Cox (1981) de que a ordem mundial é mantida por uma coalizão entre países ricos com forças do capital é possível compreender que os interesses das forças capitalistas neoliberais não podem ser dissociados da noção de hegemonia, mas por outro lado, tais forças não são a hegemonia em si, ou o Império conforme a compreensão de Hardt & Negri (2000).

⁶⁰ Apesar dos níveis crescentes de investimentos estrangeiros em papéis de grandes empresas com atuação global, a ações por integrantes da classe capitalista nacional ainda é fundamental para a existência de muitas corporações de grande porte nos países mais ricos do mundo (Carroll, 2018, p. 194). Nos Estados Unidos da América, por exemplo, os investidores locais são donos de cerca de 80% das ações das 50 maiores empresas sediadas no país (*Ibidem*). Mesmo quando capitais e lucros circulam pelos mais diferentes países a existência de estados capitalistas fortes é fundamental para que cidadãos nacionais invistam na economia interna, e assim, ajudem a perpetuar os países mais ricos na posição de “donos” do sistema capitalista global (*Ibidem*).

⁶¹ Tradução livre de “*Institutionalized Hegemony*” conforme proposto por Alison Bailin (2001) que é uma evolução da Teoria da Hegemonia de Grupo, ou “*Group Hegemony*” também por tradução livre, proposta por Bailin (1997) em sua tese “*The global company town: An alternative perspective of hegemony, the liberal economic order, and the core-periphery gap*”, apresentada como pré-requisito para obtenção do grau de Doutora em Ciências Políticas pela Universidade do Arizona, Estados Unidos da América.

⁶² Nesse sentido o institucionalismo é outra abordagem que demonstra ser do tipo “*problem-solving*”.

principais instituições internacionais está estreitamente dependente do suporte dos estados que se posicionam como as grandes potências globais.

E como a capacidade de exercer influência está restrita a um pequeno grupo de países, as instituições internacionais, caso do FMI, do Banco Mundial, da Organização Mundial do Comércio, e os mais diversos braços da família das Nações Unidas, acabam por se tornar dependentes dos interesses de alguns países ricos e poderosos, como por exemplo, do grupo que forma o G-7 (*Ibidem*). Além de destacar que a hegemonia se sustenta em caráter global por meio da atuação das principais instituições internacionais, a autora defende que estas são comandadas por um seletivo grupo (*Ibidem*, pp. 5-6). Neste sentido, Bailin (*Ibidem*) defende o entendimento que a hegemonia não é exercida de modo exclusivo por um único ator, o hegemom, como postula a Teoria da Estabilidade Hegemônica⁶³, o que não impede que no meio deste seletivo grupo haja a figura de um ator que tenha maior relevância sobre os demais.

E por mais que as recentes crises financeiras do corrente século tenham trazido à tona a necessidade de que países com economias emergentes fossem chamados para participarem de forma mais inclusiva nos debates de temas de relevância mundial, ainda se observa uma grande resistência do tradicional grupo de países ocidentais, os membros do G-7 e a União Europeia, para não cederem espaço e continuarem a exercer forte influência nas principais instituições internacionais (Weaver & Moschella, 2017, pp. 287-288). Esta demonstração de manutenção da hegemonia do grupo de países mais ricos pode ser observada com o processo que envolveu a tentativa de reforma do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial (*Ibidem*). Fundamentalmente o que se propunha, sobretudo pelo lado dos BRICS e dos outros países emergentes que formam o G-20, era diminuir as assimetrias históricas nos processos decisórios internos, porém, tais modificações se apresentaram como uma perda de influência que muitos países de economias avançadas, especialmente as europeias, não estavam dispostas a negociar (*Ibidem*). Assim, a decisão acerca da quantidade de recursos e o modo de distribuição dos fluxos financeiros internacionais, sejam eles na forma de empréstimos para salvar economias em crise ou para financiar iniciativas de desenvolvimento, continua sob a égide dos países ricos (*Ibidem*).

A Teoria da Hegemonia Institucionalizada sustenta que sua existência está associada a concentração de poder nas mãos de poucos países e que estes ditam uma ordem hegemônica, podendo ser citados como exemplos deste poderio o fato das principais moedas do mundo

⁶³ A Teoria da Estabilidade Hegemônica, amplamente defendida pela escola realista, sustenta a noção de que há apenas uma força que comanda a ordem mundial e as instituições internacionais, o hegemom, no caso os Estados Unidos da América e sua *Pax Americana* desde o fim da Segunda Grande Guerra (Bailin, 2001, p. 5).

estarem sob o controle de grandes potências⁶⁴, serem os grandes patrocinadores do investimento estrangeiro e os maiores financiadores de ajuda externa⁶⁵, e claro, aqueles que ditam as principais regras e normas nas instituições internacionais de abrangência global, uma vez que são os mais notáveis doadores (Bailin, 2001 pp. 9-10). Este modelo de hegemonia de grupo estrutura-se a partir de seis mecanismos, que são: i) a capacidade de concentrar poder em escala global nas mãos de poucos; ii) a existência de uma identidade de grupo; iii) a atuação na forma de clube seletivo e privativo com restrições para filiação de novos membros; iv) a presença e o fortalecimento de regimes democráticos que favoreçam o avanço capitalista; v) o desenvolvimento de uma agenda na qual se defina as questões prioritárias ao grupo e; vi) o estabelecimento de acordos mútuos entre si e documentar os vários atos realizados pelo grupo como forma de aumentar a confiança nas relações⁶⁶ (*Ibidem*, p. 9-10).

A teoria proposta por Bailin (2001; 2018) dá grande ênfase para a atuação dos principais países do centro sob a perspectiva da Teoria Sistema-Mundo, sendo que a autora indica que o G-7 porta-se como o grupo hegemônico responsável por coordenar agendas importantes de cunho global, além de liderar a ordem econômica neoliberal que dá as diretrizes para se combater as crises econômicas que surgem de tempos em tempos. E embora a autora não faça menção direta a Gramsci e Cox, considera-se aqui que Bailin (*Ibidem*) traz um importante contributo para a tese ao demonstrar como países ricos, em especial os países do “centro do centro”, assumem o protagonismo hegemônico e mantêm a estabilidade da ordem mundial através do comando das instituições internacionais. Os arranjos que são propostos pelas instituições internacionais favorecem elites de determinados setores da economia cujos recursos estão concentrados em países ricos, para que assim, estes possam comandar grandes áreas de importância mundial (Bailin, 2001, p. 6). Estes grupos elitistas prescrevem políticas, regras, valores e normas que dizem respeito a temas sensíveis para a comunidade internacional e, para

⁶⁴ Ainda que a fase de dominação acentuada por parte dos norte-americanos tenha perdido intensidade, o país ainda mantém uma situação extremamente privilegiada dentro da economia e da geopolítica global, sendo que um dos legados da *Pax Americana* é, por exemplo, a manutenção do dólar como a principal moeda utilizada nas transações internacionais (Carroll, 2018, p. 202).

⁶⁵ Relativamente sobre o tema da ajuda estrangeira, cujas doações se manifestam por meio de organizações de auxílio internacional baseadas em países ricos, esta tem a capacidade de se configurar num mecanismo de consentimento muito poderoso de hegemonia, incluindo questões de ética, porque permite que os doadores julguem eticamente os destinatários e os obriga a aceitarem e assumirem a responsabilidade pela situação de dificuldade na qual se encontram (Hattori, 2003, p. 154). Em grande parte dos casos os países que recebem as doações têm pouca autonomia para implementarem as ações em seu próprio território, ou seja, a ajuda estrangeira já chega com modelos prontos a serem aplicados por organizações ou entidades vinculadas ao país do doador (*Ibidem*).

⁶⁶ Em 2018 as ideias que formam a teoria sobre a hegemonia de grupo de Alison Bailin foram republicadas no livro “*From traditional to group hegemony: the G7, the liberal economic order and the core-periphery gap*”, pela editora Routledge, sendo que o argumento defendido pela autora permaneceu o mesmo, com uma atualização dos dados dos mecanismos que dão suporte à teoria.

que as adversidades impostas possam ser superadas, suas ideias devem ser seguidas e consentidas pela totalidade dos países sob argumento da obtenção de resultados benéficos para a generalidade (*Ibidem*), lógica que pode ser transportada para a questão climática.

Puchala (2005, pp. 579-583) ao destacar o trabalho de Bailin (2001) concorda com a autora que a hegemonia é um processo coordenado por um seleto grupo de países ricos e que conta com o apoio direto de instituições internacionais, ou das organizações que fazem as vezes de instituições. De acordo com Puchala (2005, p. 577): “*hegemony today is collectively imposed by the club of the powerful, that rather small collection of countries controlling most of the wealth, most of the commerce, and most of the military capability in the world*”. O autor exemplifica a atuação do grupo no campo econômico ao determinar os rumos do FMI e do Banco Mundial, na arena do comércio exterior são os países hegemônicos que dominam as ações na OMC e no campo militar formam a elite internacional, como é o caso da OTAN (*Ibidem*, p. 578). Para o autor este seleto grupo é formado desde a década de 1970 pelos membros que encabeçam a Comissão Trilateral (Estados Unidos da América, Europa Ocidental e Japão), os quais também podem ser identificados como sendo os membros mais antigos e tradicionais da OCDE⁶⁷. Por isso, Puchala (*Ibidem*) entende que grupo hegemônico é formado pelos países que tradicionalmente compuseram a OCDE e que deram origem à Comissão Trilateral. Eles dominam as ações do mundo no cenário internacional desde a década de 1970, motivo pelo qual o autor não considera pertinente a insistência num único hegemom, mesmo que os norte-americanos sejam os mais influentes dentro do seleto clube (*Ibidem*).

Desta forma, Puchala (*Ibidem*) diferencia-se de Bailin (2001; 2018) quanto aos limites do grupo ao entender que essa coalizão de países é maior do que o G-7, e faz isso partindo de uma perspectiva gramsciana em que vislumbra a hegemonia como um processo do capital transnacional ditado pelos países ricos que formam a elite do bloco histórico ocidental, vide a Comissão Trilateral e a OCDE. Cabe lembrar que no entendimento de Gramsci, sob uma perspectiva hegemônica, o bloco histórico é uma situação que toda classe dominante almeja alcançar, pois permite organizar a sociedade à sua imagem (Salem, 2020, p. 41). Um bloco histórico é formado quando determinadas forças sociais projetam seus interesses particulares

⁶⁷ Relativamente a OCDE, Puchala (2005) refere-se como grupo hegemônico o bloco histórico do oeste que dominou a política econômica internacional desde o período da Guerra Fria (Estados Unidos da América, Canadá, Europa Ocidental, Austrália, Nova Zelândia e Japão), pois atualmente países emergentes considerados de economia com renda média alta pelo Banco Mundial também fazem parte do grupo, como é o caso do Chile, Colômbia, Coreia do Sul, Costa Rica, México e Turquia.

sobre os demais grupos, fazendo com que seus valores e anseios se tornem válidos e legitimados de modo universal⁶⁸ (*Ibidem*).

⁶⁸ Como mencionado do início deste capítulo, um bloco histórico é formado a partir da junção da estrutura com a superestrutura por meio da atuação de forças sociais, sendo que estas forças estão predominantemente dentro das classes dominantes, mas que em função de um projeto hegemônico, também contam com a participação de setores das classes subalternas (Salem, 2020, pp. 39-43). Pela análise de um bloco histórico é possível identificar como um dado grupo se articula com as demais forças sociais usando uma determinada ideologia, valores e normas (*Ibidem*). O grupo dominante faz com que seus interesses, construídos dentro de um projeto hegemônico, seja vendido de tal forma que se tornem atraentes tanto para outros segmentos (forças sociais) dominantes, quanto para segmentos das classes subalternas (*Ibidem*).

CAPÍTULO 2 – ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS: A CONTRIBUIÇÃO DA HUMANIDADE PARA O AQUECIMENTO DO PLANETA

Haiti can emit all the carbon dioxide it can afford to emit for a very long time before it creates any increase in the rate of global warming. (Shue, 2014, p. 33).

In the LDC (Least Developed Countries), for example, people are five times more likely to die from climate-related disasters than the global average, yet their emissions are less than 1 percent of the global total. (Ciplet et al., 2015, p. 76).

We live in a world of climate injustice. (Keohane, 2019, p. 293).

Introdução

As condições necessárias para a vida em nosso planeta se manifestam numa pequena zona compreendida pela atmosfera e as superfícies terrestre e oceânica, sendo que atmosfera e tais superfícies interagem e influenciam-se mutuamente (Strahler & Strahler, 1989, p. 121). A maior parte das relações entre nossa sociedade com o ambiente e os recursos naturais que nos rodeiam ocorre sob a influência da troposfera, camada que vai desde o nível do mar até cerca de 11 Km de altitude, local em que se concentram quase todos os fenômenos meteorológicos e climáticos que nos afetam diretamente⁶⁹ (*Ibidem*, p. 125).

A atmosfera possui densidade diferente conforme ocorre a variação em sua altitude, sendo que cerca de 97% de toda massa gasosa situa-se nos primeiros 25 km que estão logo acima da superfície terrestre, embora sua extensão máxima possa atingir até 480 km (Petersen *et al.*, 2011, p. 56). Os três principais componentes atmosféricos responsáveis por dar corpo à massa gasosa, e por isso são considerados gases permanentes, são o nitrogênio (78,08%), o

⁶⁹ Há que se ter em conta a diferença entre tempo e clima. O primeiro está relacionado com o estado em que se apresenta a atmosfera em determinado instante ou num curto período de tempo para uma área específica, tenha ela a dimensão do quarteirão de uma cidade ou de uma região inteira ou país, e é medido em função dos dados meteorológicos (temperatura, umidade e pressão do ar, nebulosidade, precipitação) cujas informações podem ser coletadas em tempo real a partir de instrumentos fixos ou por meio de instrumentação remota, como satélites (Petersen *et al.*, 2011, p. 49; Strahler & Strahler, 1989, p. 133). Já o clima se refere à determinação das condições características da atmosfera a partir da observação e análise do tempo durante largos períodos, sendo usual estabelecer um padrão climático a partir do acompanhamento das condições meteorológicas médias ao longo de trinta anos, conforme recomendação da Organização Meteorológica Mundial, o que permite projetar e prever a temporalidade de eventos particulares em diferentes épocas e estações do ano, como por exemplo: os períodos de ocorrência de seca, os meses do ano com elevação e diminuição da temperatura média, a sazonalidade das chuvas, a determinação dos períodos com maior frequência de furacões e tornados, entre outros (*Ibidem*).

oxigênio (20,95%) e o Argônio (0,93%)⁷⁰ (Strahler & Strahler, 1989, p. 122). Adicionalmente é possível encontrar na atmosfera gases cuja concentração pode ser alterada, por isso são chamados de gases variáveis⁷¹, sendo que dentre eles destacam-se o vapor de água (H₂O_v), o metano (CH₄) e o dióxido de carbono (CO₂) (*Ibidem*).

Alguns destes gases cuja concentração é variável, como é o caso do (H₂O_v), (CH₄) e (CO₂), são responsáveis pelo efeito estufa⁷², um dos principais mecanismos naturais de moderação da temperatura na atmosfera do nosso planeta (Petersen *et al.*, 2011, pp. 57-58). A radiação solar que viaja pelo espaço sideral e chega ao nosso planeta não é diretamente absorvida pela atmosfera terrestre em função das características físicas dos raios eletromagnéticos incidentes (Strahler & Strahler, 1989, p. 140). Estes quando chegam até nós não interagem com a atmosfera em decorrência de sua alta frequência e do pequeno comprimento de onda (*Ibidem*). Quando esta radiação toca a superfície do planeta parte dela é absorvida e outra é refletida, sendo que esta última assume novos padrões físicos (*Ibidem*). Uma vez refletidos, os raios eletromagnéticos que são “devolvidos” para a atmosfera assumem menor frequência e maior comprimento de onda, condição necessária para que seja desencadeado o efeito estufa⁷³ a partir da interação com gases variáveis que absorvem o calor desta radiação, conhecidos como gases de efeito estufa (*Ibidem*), conforme demonstrado pela Figura 4.

⁷⁰ Há ainda uma parte residual de gases permanentes formada por Neônio, Hélio, Hidrogênio e Xenônio (Petersen *et al.*, 2011, p. 56).

⁷¹ Incluem-se na lista de gases variáveis o ozônio, o óxido nitroso e os clorofluorcarbonos (Petersen *et al.*, 2011, p. 56). Ademais, a atmosfera também possui em sua composição quantidades variáveis de material particulado, como poeira e poluição (*Ibidem*).

⁷² Numa estufa para plantas e vegetais, por exemplo, os raios solares atravessam os vidros do teto e das paredes da estrutura até serem absorvidos pelos materiais que estão no interior da estufa, momento em que a radiação é retransmitida na forma de ondas longas de calor, as quais passam a interagir com os gases que estão aprisionados no interior do recinto (Petersen *et al.*, 2011, pp. 57-58). Esse aquecimento é conhecido como “efeito estufa”, sendo que a expressão passou a ser usada de forma análoga ao que acontece na interação entre o calor que é retransmitido pela superfície do planeta com a atmosfera (*Ibidem*). Desta forma, os com gases que absorvem o calor e permitem que a atmosfera aqueça ficaram conhecidos como “gases estufa” ou “gases de efeito estufa”, com destaque para o vapor de água, o dióxido de carbono e o metano (*Ibidem*).

⁷³ Parte da energia que é refletida na forma de ondas longas retorna para o espaço (Strahler & Strahler, 1989, p. 140).

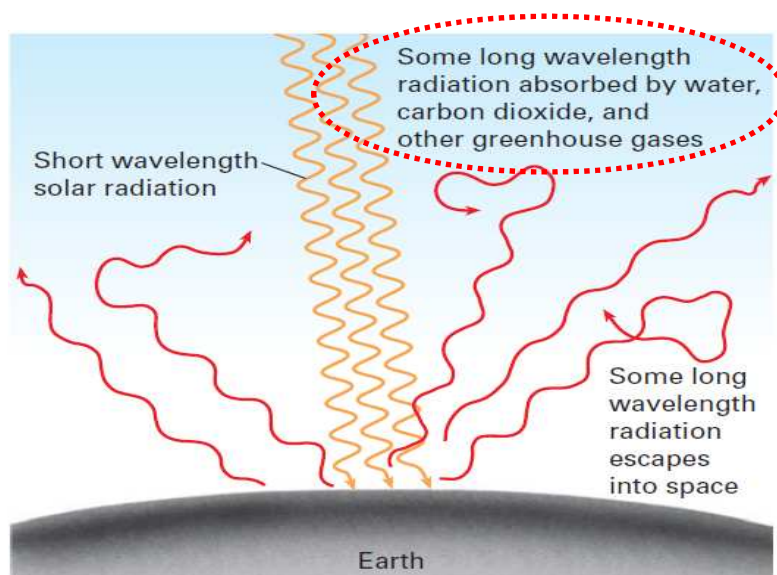


Figura 4. Mecanismo de absorção de calor por meio do efeito estufa.
Fonte: Petersen *et al.* (2011, p. 58).

É justamente em função deste fenômeno natural que é possível termos uma atmosfera suficientemente aquecida para manter a vida e os ecossistemas na forma tal qual conhecemos hoje, pois do contrário, sem a ação do efeito estufa, nosso planeta seria demasiadamente frio (Petersen *et al.*, 2011, p. 58). Contudo, esse processo natural de aquecimento do planeta tem sido incrementado em decorrência das atividades humanas (*Ibidem*). Aliás, a humanidade tem sido um dos mais importantes fatores de alteração nos processos biogeoquímicos da Terra, motivo para a época geológica na qual vivemos ter sido informalmente designada de Antropoceno⁷⁴, cujo início coincide com a Revolução Industrial (Purdy, 2015, p. 8). A grande quantidade de gases de efeito estufa lançados para a atmosfera decorrentes das atividades antrópicas está a configurar-se como uma espécie de “impressão digital” do Antropoceno (Crutzen, 2006, pp. 13-17).

⁷⁴ Do ponto de vista da escala do tempo geológico oficial adentramos há cerca de 11.700 anos na época do Holoceno, pertencente ao período Quaternário da era Cenozoica, e que ficou assim designada pela comunidade científica por ter início após a última glaciação no planeta, processo este que culminou com o término do Pleistoceno, época imediatamente antecessora ao atual Holoceno (Purdy, 2015, p. 8). Contudo, em função da capacidade da humanidade em interferir e modificar diretamente processos naturais o termo Antropoceno foi introduzido por Eugene Stoermer e Paul Crutzen, este último laureado com o Nobel de Química por seus trabalhos voltados ao estudo da atmosfera, termo que tem ganhado destaque para enfatizar o nexos entre a ação humana com uma série de alterações no planeta, como por exemplo: perda de biodiversidade e extinção de espécies; modificação da superfície da terra e dos cursos d'água e; alteração da composição química dos solos, da atmosfera e dos oceanos (*Ibidem*). A influência da humanidade sobre os processos naturais que regem o planeta se intensificou de tal forma que pode ser considerada como a grande nova força adicional que atua sobre a Terra, sobretudo em função do elevado aumento populacional e da evolução nos processos tecnológicos (Crutzen, 2006, pp. 13-17). Dentre os diversos impactos causados pela humanidade ao ambiente natural no chamado Antropoceno destaca-se o aquecimento global como principal processo associado à atividade antrópica, que por sua vez, é responsável por desencadear alterações das mais diversas formas no planeta em função da interferência que nossa sociedade tem exercido sobre o sistema climático global (*Ibidem*).

Embora o dióxido de carbono não seja o único gás de efeito estufa presente na atmosfera ele tem sido utilizado como parâmetro para contabilizar de forma uniforme o total de gases estufa lançados para a atmosfera, bem como, para calcular a energia adicionada ao sistema climático tendo como base o Potencial de Aquecimento Global⁷⁵ (IPCC, 2013, pp. 710-711). Desta forma é usual que as informações sobre a quantidade dos diversos gases emitidos para atmosfera sejam divulgadas de forma uniforme com valores convertidos na forma de CO₂ equivalente (CO₂eq) (Vallero, 2019, p. 181).

Para mais, como o dióxido de carbono é o gás com maiores níveis de emissão em decorrência das atividades humanas, a variação na sua concentração passou a servir como referência para medir a evolução do aquecimento global (Canadell, 2007, p. 18866). O que vem se observando desde a segunda metade do século XVIII é um aumento gradual e sem precedentes na concentração de CO₂ na atmosfera, especialmente pela combustão de combustíveis fósseis, com grande utilização nos setores da indústria, transportes e geração de energia elétrica⁷⁶, assim como, pelas alterações provocadas no ambiente natural para uso do solo⁷⁷, com destaque para a agropecuária e construção de assentamentos humanos (IPCC, 2014, p. 745). A concentração de CO₂ na atmosfera passou de 280 partes por milhão (ppm) em 1750, fase inicial da Revolução Industrial (IPCC, 2013a, p. 11), época também conhecida como fase pré-industrial (Fischer, 1999, p. 1712) para o valor médio anual⁷⁸ de 412,5 ppm no ano de

⁷⁵ Os diferentes gases causadores do efeito estufa possuem diferentes capacidades de absorção e retenção do calor ao longo do tempo que permanecem na atmosfera, portanto, cada gás possui um Potencial de Aquecimento Global (tradução livre do inglês de *Global Warming Potential*) específico consoante a sua formação molecular, sendo que o CO₂ foi adotado como *standard* para que a concentração dos distintos gases estufa pudesse ser padronizada (Vallero, 2019, p. 180). O Potencial de Aquecimento Global é utilizado como indicador do total de energia que é adicionada ao sistema climático do planeta durante um dado período de tempo, normalmente calculado para o intervalo de um século (IPCC, 2013, p. 711). Desta forma, uma tonelada de CO₂ lançada para a atmosfera é considerada para fins de cálculo de emissão como sendo uma tonelada de CO₂ equivalente (CO₂eq) (Vallero, 2019, p. 180). Já o gás metano (CH₄), por exemplo, possui uma capacidade de absorção e retenção de calor cerca de 28 vezes maior do que o CO₂, portanto, cada tonelada de metano emitida para a atmosfera é contabilizada como 28 toneladas de CO₂eq para o período de 100 anos (IPCC, 2013, p. 714). Já uma tonelada de tetrafluorometano (CF₄) emitida para a atmosfera tem o impacto no sistema climático ao longo de 100 anos de cerca de 7.000 toneladas de CO₂eq (*Ibidem*).

⁷⁶ Carvão, petróleo e gás natural são os combustíveis fósseis mais utilizados pela indústria para impulsionar motores, máquinas e alimentar caldeiras desde a Revolução Industrial (IPCC, 2014, p. 745).

⁷⁷ Com relação ao uso do solo, para além do CO₂, são lançadas quantidades significativas de outros gases estufa como o metano e óxido nitroso (IPCC, 2014, p. 745).

⁷⁸ Há uma variação sazonal na concentração de CO₂ ao longo do ano com valores mínimos entre Setembro e Outubro, o que coincide com o final do verão no hemisfério norte, e representam uma maior absorção de dióxido de carbono em função da utilização do mesmo para o crescimento da vegetação por meio de uma maior taxa de fotossíntese (Kane & de Paula, 1996, p. 1673). De outro lado, os valores máximos da concentração de CO₂ são observados em Maio, logo após o término do inverno no hemisfério boreal, e ocorrem em função da maior decomposição de material vegetal, sobretudo das folhas, que usualmente são perdidas pelas árvores durante a época de frio (*Ibidem*).

2020⁷⁹, conforme demonstrado na Figura 5, o que configura um aumento de 50% neste íterim de quase três séculos. A partir da análise do gráfico da Figura 5⁸⁰ é possível perceber que atualmente a atmosfera conta com a maior concentração de CO₂ dos últimos 800 mil anos⁸¹, sendo que a concentração máxima anterior, que estava na casa de 300 ppm, ocorreu há mais de 300 mil anos (*Ibidem*).

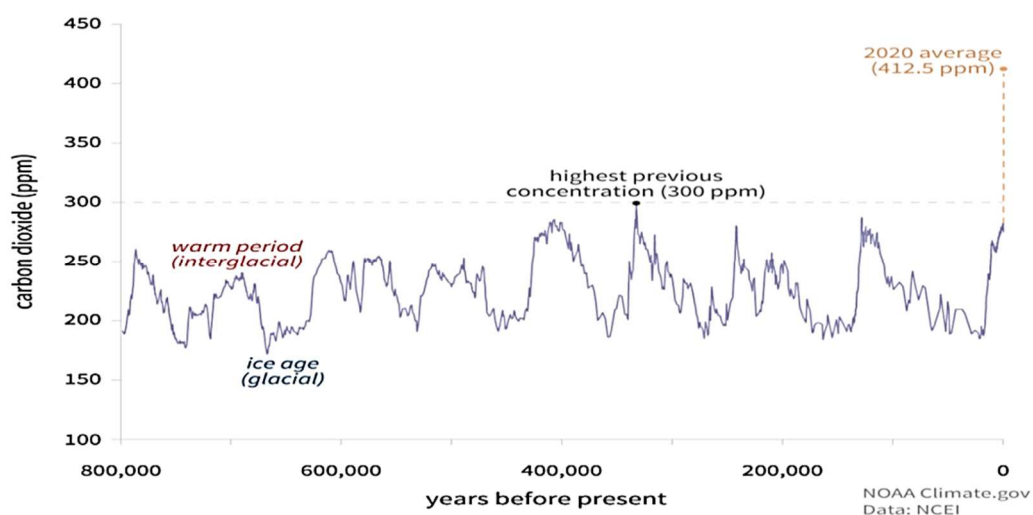


Figura 5. Evolução da concentração de CO₂ na atmosfera em ppm ao longo dos últimos 800 mil anos. Fonte. NOAA (2021).

A estação de observação Mauna Loa, localizada no arquipélago norte-americano do Havaí, monitora a concentração de CO₂ atmosférico de modo ininterrupto desde 1958, sendo que os resultados ratificam e corroboram que há um contínuo acúmulo de dióxido de carbono na atmosfera terrestre (Kane & de Paula, 1996, p. 1673). Como os trabalhos na referida estação foram inicialmente propostos e conduzidos por Charles David Keeling, o qual esteve à frente do gerenciamento da estação por mais de quatro décadas, os dados coletados em Mauna Loa passaram a ser consolidados e divulgados graficamente por meio daquela que passou a ser conhecida como “Curva Keeling”⁸² (Showstack, 2013, p.192). Os dados mais recentes da Curva Keeling, cuja divulgação está sob os cuidados da *National Oceanic and Atmospheric*

⁷⁹ Disponível em: <https://www.climate.gov/news-features/understanding-climate/climate-change-atmospheric-carbon-dioxide>. Acesso em 18/11/2021.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ Numa compilação temporal mais alargada de dados sobre a concentração de CO₂ na atmosfera Foster *et al.* (2017, p. 1-3) indicam que a última vez que se ultrapassou a escala de 400 ppm ocorreu há cerca de 20 milhões de anos, sendo que níveis observados atualmente são inéditos na história da humanidade. Se o uso de combustíveis fósseis continuar em ritmo de crescimento projeta-se que até a metade do século XXI a concentração de gases estufa possa atingir níveis tão elevados quanto os verificados pela última vez há 50 milhões de anos (*Ibidem*).

⁸² Homenagem prestada ao cientista responsável por criar e manter o acervo com o conjunto de dados mais longo e completo sobre a concentração de CO₂ na atmosfera com base em informações diárias desde 1958 (Showstack, 2013, p.192).

Administration (NOAA), indicam que a concentração de CO₂ na atmosfera em Setembro de 2023 havia atingido a marca de 418,5 ppm⁸³, seguindo a tendência progressiva de aumento conforme demonstrado na Figura 6.

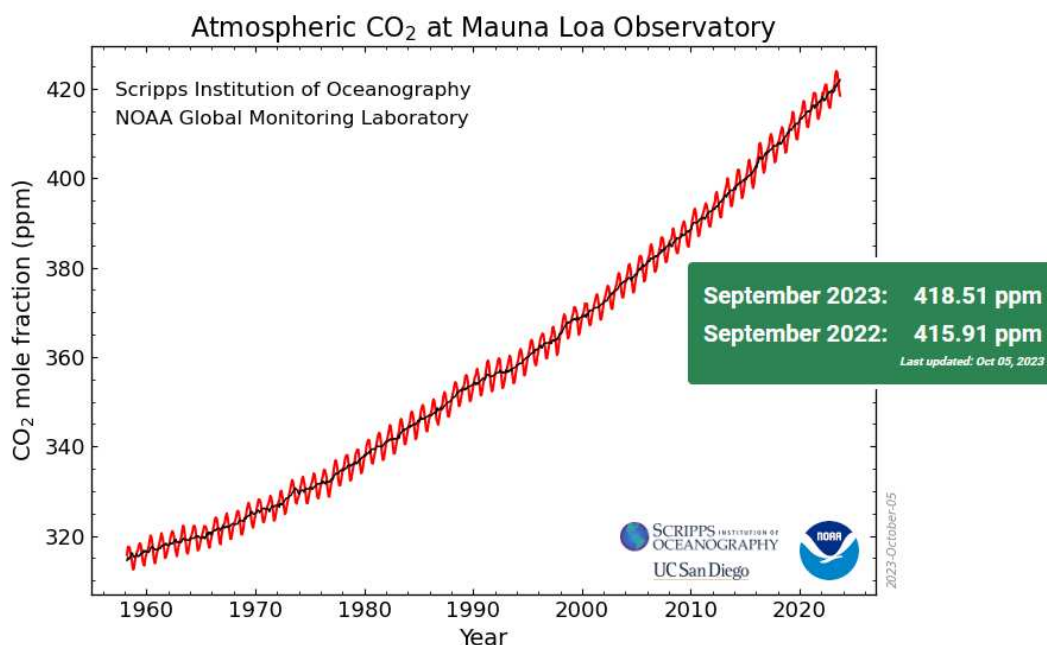


Figura 6. Curva Keeling com a concentração de CO₂ na atmosfera em ppm Estação de Mauna Loa. Fonte: NOAA (2023), dados atualizados em Outubro de 2023.

A variação na concentração de gases de efeito estufa é um dos principais indicadores da mudança climática global, visto que, associado ao maior acúmulo desses gases observa-se, paralelamente, o aumento global da temperatura sobre as superfícies terrestre e oceânica (IPCC, 2013, pp. 130-132). Pesquisas realizadas a partir de coleta e análise de testemunhos de gelo em regiões polares têm auxiliado a comunidade científica na compreensão do nexos entre variação da concentração de CO₂ e a variação da temperatura através de estudos paleoclimáticos desenvolvidos nas regiões polares⁸⁴ (Fischer, 1999, p. 1712). É o que ocorre no continente Antártico em que é possível se verificar a correlação entre variação dos níveis de CO₂ e da temperatura ao longo de centenas de milhares de anos (*Ibidem*). Pela análise do gráfico elaborado pela NOAA (2021, p. 1), conforme Figura 7, é possível perceber a estreita correlação no comportamento das curvas de CO₂ e de temperatura nos últimos 800 mil anos, sendo que o ano zero do gráfico coincide com o ano de 1750, fase inicial da Revolução Industrial, momento

⁸³ Disponível em <https://www.esrl.noaa.gov/gmd/ccgg/trends/>, acesso em 30/10/2023.

⁸⁴ As bolhas de ar que ficam aprisionadas em meio ao gelo polar formam uma base de dados histórica sobre a composição atmosférica que pode ser utilizada para se fazer a reconstituição de como era o clima do planeta (Fischer, 1999, p. 1712).

em que a concentração de CO₂ na atmosfera era de 280 partes por milhão (ppm) (IPCC, 2013a, p. 11).

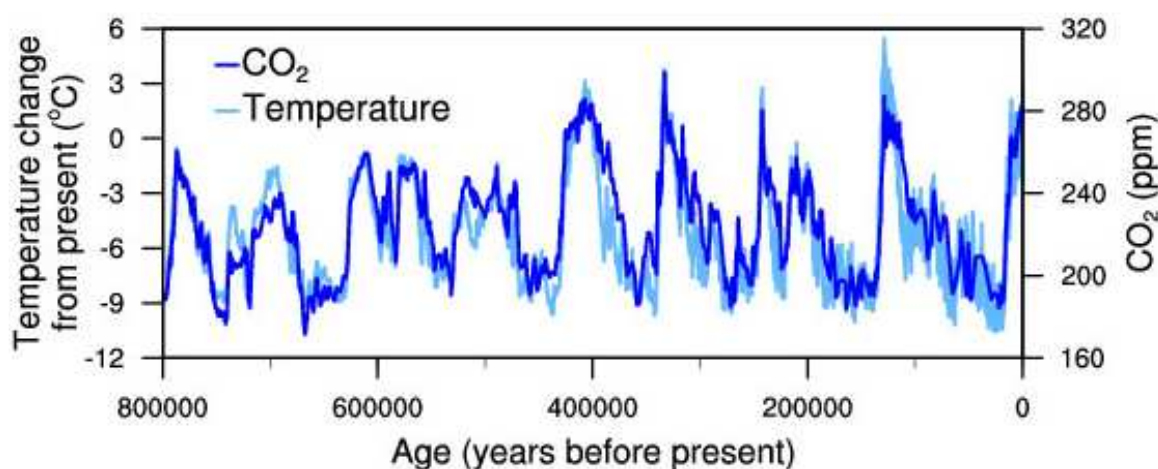


Figura 7. Correlação entre variação na concentração de CO₂ na atmosfera (ppm) com variação da temperatura (°C) nos últimos 800.000 anos a partir de análise paleoclimática em testemunhos de gelo coletados na Antártica (EPICA Dome C). Fonte. NOAA, 2021, p. 1.

Estima-se que em decorrência das atividades humanas a temperatura média do planeta encontra-se atualmente 0,8° C acima da média registrada durante o período pré-industrial⁸⁵, lembrando que esta é uma média global desde então e os valores podem ser maiores dependendo do local e do ano analisados (IPCC, 2018, p. 4). Para o período compreendido entre as primeiras duas décadas do milênio (2002-2021) estima-se que a temperatura média global tenha sido de 1,01° C acima da média de 1850-1900, com uma margem de erro de $\pm 0,12^\circ \text{C}$ (WMO, 2022, pp. 6-7). Ao se analisar o ano 2021 isoladamente, por exemplo, observa-se um aumento de 1,11° C (*Ibidem*). O aumento anual progressivo em relação à média acumulada desde 1850 é uma tendência que tende a se manter, o que se comprova ao analisar os dados de temperatura do período entre 2015-2021, já que nestes sete anos em sequência foram registrados os sete anos mais quentes da história (*Ibidem*).

Como consequência dessa elevação da temperatura média global, associada diretamente a maiores níveis de gases estufa, é possível identificar e projetar uma acentuação na ocorrência de eventos climáticos extremos, como: furacões, tempestades tropicais e tornados; maior frequência de dias quentes e diminuição dos dias com temperatura amena ou frios; maior propensão a ondas de calor e eventos de seca; alterações nos padrões de intensidade e

⁸⁵ Se ações de redução no lançamento de gases estufa para a atmosfera não forem levadas a cabo e, mantidas as taxas de emissão registradas ao longo dos últimos anos, projeta-se que teremos um aquecimento médio do planeta da ordem 1.5° C já para as próximas décadas, sendo estimado para ocorrer entre os anos 2030 e 2052 (IPCC, 2018, p. 4).

distribuição de chuvas ao longo do ano (IPCC, 2013, pp. 134-135). Além disso, com o aumento da temperatura média global há um aumento das áreas sob risco de desertificação; maiores taxas de derretimento do gelo presente nas calotas polares, glaciares, geleiras e no solo permanentemente congelado (*permafrost*); aumento no nível médio do mar e; incremento do processo de acidificação dos oceanos, em função da diminuição do pH da água, acarretando na perda de biodiversidade marinha (*Ibidem*, pp. 136-137).

Conforme referido, o acúmulo e o aumento nos índices de dióxido de carbono em nossa época tiveram como data marco o início com a Revolução Industrial, sobretudo em função da expansão no consumo de combustíveis fósseis⁸⁶, com especial destaque para o carvão mineral (Petersen *et al.*, 2011, p. 58). Não é intenção aqui, até por conta dos objetivos desta tese, aprofundar em questões que versam sobre as bases físicas das alterações climáticas, as quais merecem o maior apreço científico, pois dão lastro para uma série de ações e tomadas de decisão em nível político, quer em escala local ou global, especialmente a partir de dados disponibilizados pelo *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC)⁸⁷. As alterações climáticas configuram um real exemplo da capacidade de interferência humana sobre o ambiente em escala planetária (Steffen *et al.*, 2011, p. 842), motivo pelo qual as contribuições da academia sobre o impacto no meio natural são fundamentais no processo de retirada do véu de ceticismo daqueles que possuem reticência, sobretudo dentro da comunidade científica, em creditar à ação antrópica o avanço do aquecimento global. Embora os centros de pesquisa que levantam a bandeira do negacionismo sobre as mudanças climáticas representem uma fatia

⁸⁶ Dentre os combustíveis fósseis o carvão mineral tem notável protagonismo como fonte emissora de CO₂ já que vem sendo utilizado em grandes quantidades desde o princípio da Revolução Industrial, em 1750, até os dias de hoje (Nyambuu & Semmler, 2020, p. 374). Desta forma, a maior parcela de gases de efeito estufa retidos na atmosfera ao longo da história decorrem da queima do carvão (*Ibidem*).

⁸⁷ Em termos de bases científicas sobre as alterações climáticas os Relatórios elaborados pelo *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC, na sigla em inglês) são os documentos de referência em nível mundial, os quais são elaborados de forma interdisciplinar por meio da contribuição de milhares de acadêmicos de diferentes áreas e nacionalidades (Bolin, 2007, pp. 43-52). O IPCC surgiu no esteio do relatório “*Nosso Futuro Comum*” publicado em 1987 pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas (*Ibidem*). Em 1988 a Assembleia Geral das Nações Unidas ao adotar a Resolução 43/53 reconheceu que a emissão de gases estufa oriundas de atividades antrópicas tinha a capacidade de causar danos irreversíveis à humanidade, assim, fundou no mesmo ano a Organização Meteorológica Mundial (OMM) e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que concordaram que era necessário a implementação de um organismo intergovernamental para tratar cientificamente das alterações climáticas (Moellendorf, 2012, p. 135). Ainda em 1988 o IPCC foi estabelecido e sua primeira reunião ocorreu em Novembro daquele ano, reunião esta que serviu como marco da criação do IPCC, que logo em seguida, foi estruturado em três grupos de trabalho (*working groups*): o primeiro responsável por avaliar os dados científicos disponíveis sobre as alterações climáticas; o segundo incumbido de avaliar os impactos socioeconômicos das mudanças do clima e o terceiro em formular estratégias de resposta; sendo que o primeiro relatório de avaliação dos grupos de trabalho foi publicado em 1990 e serviu de base para as discussões sobre clima na Conferência do Rio dois anos mais tarde, conferência esta que veio a implementar a *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC, na sigla em inglês) (Bolin, 2007, pp. 43-52).

diminuta⁸⁸, seus postulados têm servido como tábua de salvação para que decisores políticos justifiquem, pelas mais diferentes razões, a inércia em assumir o compromisso de enfrentamento das alterações climáticas.

A seguir serão abordados alguns temas que se referem à responsabilidade histórica das emissões de gases de efeito estufa de origem antrópica, acompanhada da noção de orçamento global de carbono, e o papel da justiça climática. Mas antes de prosseguir é importante distinguir os dois principais aspectos que envolvem as mudanças climáticas: mitigação e adaptação. Entende-se por mitigação de gases de efeito estufa todas as ações e intervenções humanas que tem como objetivo final a redução da emissão de tais gases, como por exemplo, gerar energia a partir de fontes limpas ao invés de queimar combustíveis fósseis (IPPC, 2015, p. 125). Os cenários de mitigação são projeções feitas por cientistas com vistas a planejar a quantidade de emissões que deverão ser reduzidas para que determinado objetivo climático seja cumprido (*Ibidem*). Já as iniciativas de adaptação estão associadas em como melhor enfrentar os danos e impactos negativos causados pelas alterações climáticas (*Ibidem*, p. 118). Quanto mais desenvolvida uma determinada sociedade em termos econômicos e sociais, melhor sua capacidade de enfrentar e de se adaptar aos efeitos adversos⁸⁹ (*Ibidem*).

2.1. Emissões históricas

Um ponto central que paira sobre as discussões que envolvem o aquecimento global é se nações e empresas devem assumir responsabilidade, além das emissões atuais, sobre suas emissões passadas⁹⁰ (Hayner & Weisbach, 2016, p. 96), tendo como base de argumentação que um gás causador do efeito estufa mantém-se ativo agindo na retenção de calor por várias

⁸⁸ A validação dos dados, resultados e previsões apresentados nos relatórios do IPCC pela maior parte dos membros da comunidade científica internacional reforçam, através da aceitação em nível acadêmico, o nexos entre alterações climáticas e atividades antrópicas (Bolin, 2007, pp. 43-52).

⁸⁹ O impacto negativo das alterações climáticas está diretamente associado à vulnerabilidade social, econômica e ambiental que uma determinada sociedade possui e, nesse sentido, países pobres que têm baixa capacidade de resposta às nuances do clima enfrentarão sérias dificuldades de adaptação, sobretudo em sociedades altamente dependentes de fatores climáticos e com baixa capacidade estatal para tratar da questão (Buhaug, 2016, pp. 333-336). Este é o caso de países que são altamente dependentes do setor primário da economia, os quais têm acentuada probabilidade, inclusive, de desenvolverem conflitos internos pela disputa dos recursos naturais que se escassearam por conta das alterações climáticas, como por exemplo, em decorrência do avanço da desertificação ou da alteração no regime de chuvas (*Ibidem*). Já os países desenvolvidos possuem maior poder de resiliência em decorrência de sua elevada capacidade tecnológica, maior disponibilidade de recursos financeiros e maior resposta das instituições estatais aos eventuais danos causados pela mudança no sistema climático global, portanto, sociedades de países ricos dificilmente terão de lidar com um clima hostil e de conflito por conta dos efeitos negativos das alterações climáticas (*Ibidem*).

⁹⁰ Na proposta de Hayner & Weisbach (2016) o ponto fulcral da relação entre emissões históricas e atribuição de responsabilização pelos danos causados ao ambiente está centrado em questões de natureza ética.

décadas ou mesmo séculos (IPCC, 2013, p. 714). Em função desta característica inerente aos gases de efeito estufa em relação ao seu tempo de permanência na atmosfera, os países que historicamente mais poluíram são, por conseguinte, os que mais contribuíram e ainda contribuem para o aquecimento do planeta (Hayner & Weisbach, 2016, p. 96). Tomar em conta o viés moral e ético, conforme abordado por Hayner & Weisbach (2016), é um dos principais aspectos que aqui se advoga para servir de elemento na discussão sobre responsabilidades climáticas na arena internacional, em especial, em termos de mitigação de emissão de gases. Como será visto ao longo deste trabalho defende-se que é injusto que um país economicamente hipossuficiente, que historicamente contribuiu de forma desprezível para o aquecimento global e que possui uma série de impedimentos sociais e estruturais encarregue-se de assumir custos e compromissos para resolver um problema que fora criado por outros, cujos pilares estão assentes na satisfação do consumo e na manutenção de um estilo de vida ambientalmente insustentável⁹¹.

E mesmo que as emissões de gases de efeito estufa a partir de atividades antrópicas cessassem completamente de um dia para outro, por conta do elevado tempo de permanência na atmosfera, ainda assim, o sistema climático seguiria seu processo de aquecimento até atingir um novo equilíbrio (IPCC, 2013, p. 128). Desta forma, o aquecimento do planeta deve manter-se ativo durante muitas décadas, ou mesmo séculos, mesmo após a interrupção total das emissões, portanto, numa perspectiva da escala de tempo humana o processo de aquecimento global que vivenciamos é irreversível (IPCC, 2013a, p. 103). Uma reversão deste processo somente seria possível se, durante um período constante, fossemos capazes de ter emissões líquidas negativas, ou seja, se de alguma forma pudéssemos capturar e armazenar de forma segura os gases estufa, ou ainda, eliminá-los definitivamente (*Ibidem*).

Como citado anteriormente, é possível verificar que a concentração de dióxido de carbono começou a aumentar a partir de 1750 em função do início da atividade industrial (*Ibidem*, p. 11). Porém, nota-se que a amplificação na concentração de CO₂ na atmosfera se deu com maior vigor a partir de 1850, época que o carvão marcou uma verdadeira transformação

⁹¹Como contraponto à lógica do consumo irresponsável, em que não há preocupações com os impactos sociais e ambientais num cenário de busca pelo menor preço e maior satisfação individual por parte do consumidor e de maximização dos lucros pelos produtores, está em voga atualmente em diversas regiões do globo, sobretudo no mundo ocidental desenvolvido, a busca pelo consumo verde ou do “*green consumerism*” (Sachdeva *et al.*, 2015, pp. 60-65). Dentro de uma perspectiva de livre mercado o *green consumerism* incorpora uma conduta moralmente motivada que abdica de um ganho pessoal direto em prol de um ganho mais abstrato e coletivo, como por exemplo, a melhora da qualidade ambiental de uma determinada região em que se vive, ou mesmo, do planeta como um todo (*Ibidem*). Ademais o *green consumerism* depende do contexto em que se é vivido, desta forma, é importante ressaltar que nos países mais pobres, em decorrência da hierarquização de necessidades para sobrevivência, raramente há condições financeiras que permitam uma conduta individual ou coletiva em que pesem implicações éticas para um consumo mais social e ambientalmente responsável (*Ibidem*).

na Inglaterra, espalhando-se por vários países vizinhos na Europa e atravessou o Atlântico chegando até os Estados Unidos da América (Steffen *et al.*, 2011, p. 849). A Revolução Industrial a partir da segunda metade do século XIX e início do século XX também marcou a aceleração na curva de emissão de outros gases de efeito estufa, como o N_2O e o CH_4 (*Ibidem*, pp. 850-852), conforme demonstrado pela Figura 8. Dados obtidos desde 1750 até 2020 demonstram um aumento na concentração destes principais gases estufa na seguinte ordem: CO_2 – 149%; N_2O – 123% e; CH_4 – 262% (WMO, 2022, p. 5).

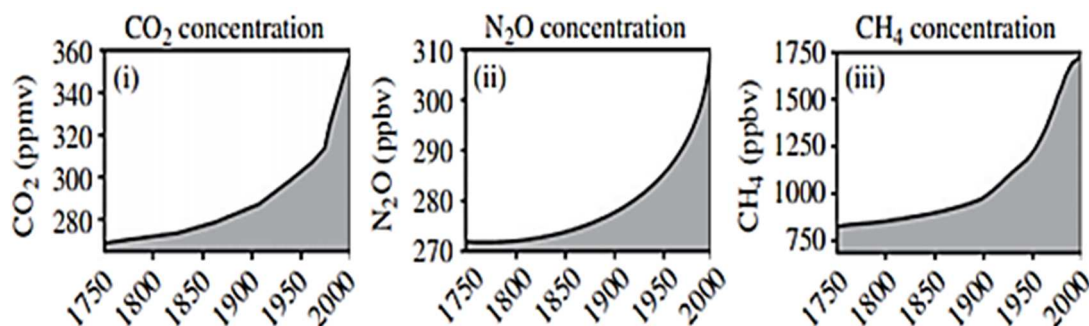


Figura 8. Evolução histórica da concentração de CO_2 , N_2O e CH_4 na atmosfera.
Fonte. Adaptado de Steffen *et al.*, 2011, pp. 851-852.

Embora a queima de combustíveis fósseis tenha sido a principal fonte de emissão antrópica desde a Revolução Industrial até 1950 as atividades envolvendo a modificação do uso da terra, como desmatamento e queimadas, também contribuíam com uma parcela significativa no cômputo global de emissões (Friedlingstein *et al.*, 2019, p. 1785). Mas a partir do período pós-Segunda Grande Guerra há uma dominação absoluta das emissões decorrentes do uso de combustíveis fósseis (*Ibidem*). O uso de tais combustíveis para geração de calor e energia elétrica por meio da queima de carvão, gás natural ou petróleo e derivados pode ser considerado como o principal obstáculo na luta contra o aquecimento global (Peters *et al.*, 2019, pp. 3-6), já que setor de energia contribuiu com cerca de 75% das emissões ao longo da história (IEA, 2021, p. 15). As projeções sobre geração e uso de energia para os próximos anos indicam que, mesmo com promessas de descarbonização em muitas economias, o consumo global de combustíveis fósseis tende a se manter elevado⁹² (Peters *et al.*, 2019, pp. 3-6). O carvão, por exemplo, é responsável por fornecer cerca de um terço da energia primária total utilizada no mundo e, se

⁹² Após a COP 26, realizada em 2021, diante das promessas de diminuição na demanda por combustíveis fósseis feitas por governos dos principais países poluidores, espera-se que a partir da década de 2030 ocorra, em termos globais, a estabilização no uso de petróleo, o aumento no consumo de gás natural e a queda na demanda por carvão (IEA, 2021, p. 28).

por um lado o uso do carvão está diminuindo nos países desenvolvidos, de outro, sua utilização cresce nos países em desenvolvimento (Nyambuu & Semmler, 2020, p. 368).

Os países integrantes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC, ou UNFCCC em inglês) com metas de redução estabelecidas pelo Protocolo de Quioto⁹³ são aqueles que passaram por um intenso processo de industrialização e de alteração do solo para avanço da agricultura e urbanização, mesmo que em momentos e contribuições distintos, foram responsáveis por cerca de 79% do total de gases estufa lançados para a atmosfera no período compreendido entre os anos 1850 e 2000, numa clara desproporcionalidade em relação aos demais países (BASIC Experts, 2011, p. 6). É certo que parte dos países que tiveram um processo de industrialização tardia, como é o caso daqueles que integram o grupo BASIC⁹⁴, aumentaram sua contribuição ao longo das últimas décadas, entre o final do século XX e o início do corrente, mas não se pode desconsiderar este *share* de 79% dos países desenvolvidos no momento de definir quem possui maior responsabilidade em assumir medidas para reduzir emissões (*Ibidem*, pp. 7-10). Este aumento de emissões em alguns países em desenvolvimento está associado à intensificação da divisão internacional de trabalho, provocada pela economia-mundo do sistema capitalista, pois muitas indústrias migraram do centro (países desenvolvidos) para a semiperiferia e periferia (países em desenvolvimento) em busca de maiores lucros e menores regulamentações estatais, sobretudo em termos ambientais e trabalhistas, além de menores custos associados com externalidades negativas causadas ao meio ambiente (Wallerstein, 2004, pp. 45-49).

⁹³ O Protocolo de Quioto, que será abordado com maior detalhe no Capítulo 3, em seu Anexo B apresenta a lista de países e as respectivas metas de redução a partir da operacionalização do mesmo, sendo que no primeiro período compromisso do Protocolo (2008 a 2012) a limitação de emissões deveria ser, em média, de 5,2% em relação ao total de gases emitidos no ano de 1990 (UNFCCC, 1998, p. 7).

⁹⁴ O acrônimo BASIC (de Brasil, África do Sul, Índia e China) surgiu durante a primeira década deste século como forma de representar os países com implicação geopolítica crescente no cenário internacional (Hallding *et al.*, 2011, pp. 13-15), sobretudo por representarem cerca de 40% da população mundial e serem economias de peso no Sul, nomeadamente na América Latina, África e Ásia (*Ibidem*, p. 31). Os países que integram o grupo têm políticas e estratégias externas distintas em função das demandas domésticas de cada um, mas estes países passaram a se unir para reivindicar questões que julgam comuns e relevantes no cenário internacional, como por exemplo, a reforma no Conselho de Segurança das Nações Unidas, ou o combate às alterações climáticas (*Ibidem*, pp. 13-15). E foi justamente durante a Conferência das Partes (COP), encontro anual multilateral para discutir os avanços técnicos e políticos da agenda climática no âmbito da UNFCCC, realizada em 2009 na cidade de Copenhague (COP 15), que o grupo mostrou capacidade de articulação e influência internacional ao convocar uma grande redução das emissões globais e cobrar publicamente dos países do mundo desenvolvido compromissos compulsórios de mitigação (*Ibidem*). Embora as cobranças feitas na COP 15 não tenham alcançado resultados concretos, os países do BASIC que inicialmente integravam o G-77 nos grupos de trabalho na UNFCCC, passaram a ter, inclusive, representatividade própria nesta organização, além de promoverem entre si reuniões periódicas para discutir as alterações climáticas (*Ibidem*). O aumento na influência dos BASIC nas negociações climáticas deve-se, em parte, por estarem ao mesmo tempo com um pé no mundo desenvolvido e outro no mundo em desenvolvimento, além é claro, de serem importantes fontes de emissão de gases de efeito estufa no mundo contemporâneo (*Ibidem*, p. 18).

Com esse movimento transfronteiriço centro-periferia da produção ocorre, paralelamente, a migração dos danos ambientais, como por exemplo, maior emissão de gases estufa em países em desenvolvimento (Ashrafuzzaman & Furini, 2019, p. 405). Desta forma, é importante se observar que uma parte bastante significativa do crescimento das emissões de gases de efeito estufa na periferia e semiperiferia, caso dos BASIC, se dá pelo fato do Sul ter virado o destino preferencial da produção capitalista global, muito embora, a massa de consumidores finais ainda esteja localizada nos países do centro (*Ibidem*). Uma menor parcela do aumento nas emissões dos países que integram o BASIC reflete o crescimento no consumo interno, contudo, as emissões *per capita* continuam relativamente baixas quando comparadas ao mundo desenvolvido (Hallding *et al.*, 2011, p. 101).

O trabalho publicado por Gütschow *et al.* (2016, p. 589) combinou diversas fontes de dados (*datasets*) com informações sobre os diferentes gases estufa lançados para a atmosfera desde 1850 até 2014 e apresenta graficamente a evolução das emissões de três dos principais poluidores: Estados Unidos da América, os 28 países membros⁹⁵ integrantes da União Europeia e Japão. Adicionalmente e de modo comparativo são demonstradas as emissões de China, Índia e Brasil, conforme Figura 9⁹⁶, em que se nota a evolução das emissões a partir do final da década de 1970, em especial, devido ao avanço da industrialização e do crescimento demográfico nestes países (*Ibidem*). Diante da necessidade de redução de gases causadores do efeito estufa a partir das atividades antrópicas, há um crescente debate sobre a origem do problema, para que assim seja atribuída responsabilidade com base nas emissões históricas para resolução de questões de ordem climática (Matthews *et al.*, 2014, p. 1) cujo maior encargo deverá ser dirigido ao mundo desenvolvido (BASIC Experts, 2011, p. 6).

⁹⁵ Ainda contabilizando o Reino Unido, que deixou a União Europeia às 23h do dia 31 de Janeiro de 2020. Disponível em: www.theguardian.com/politics/live/2020/jan/31/brexit-day-britain-prepares-leave-eu-live-news-updates. Acesso em 18/08/2020.

⁹⁶ Relativamente aos dados apresentados na Figura 9 sublinha-se que para evitar possíveis equívocos ao se cotejar emissões entre países desenvolvidos daqueles que integram o BASIC, quando da visualização dos gráficos deverá se atentar para os valores de massa apresentados na forma de Giga tonelada de CO₂ equivalente (Gt CO₂eq), os quais estão dispostos no eixo vertical.

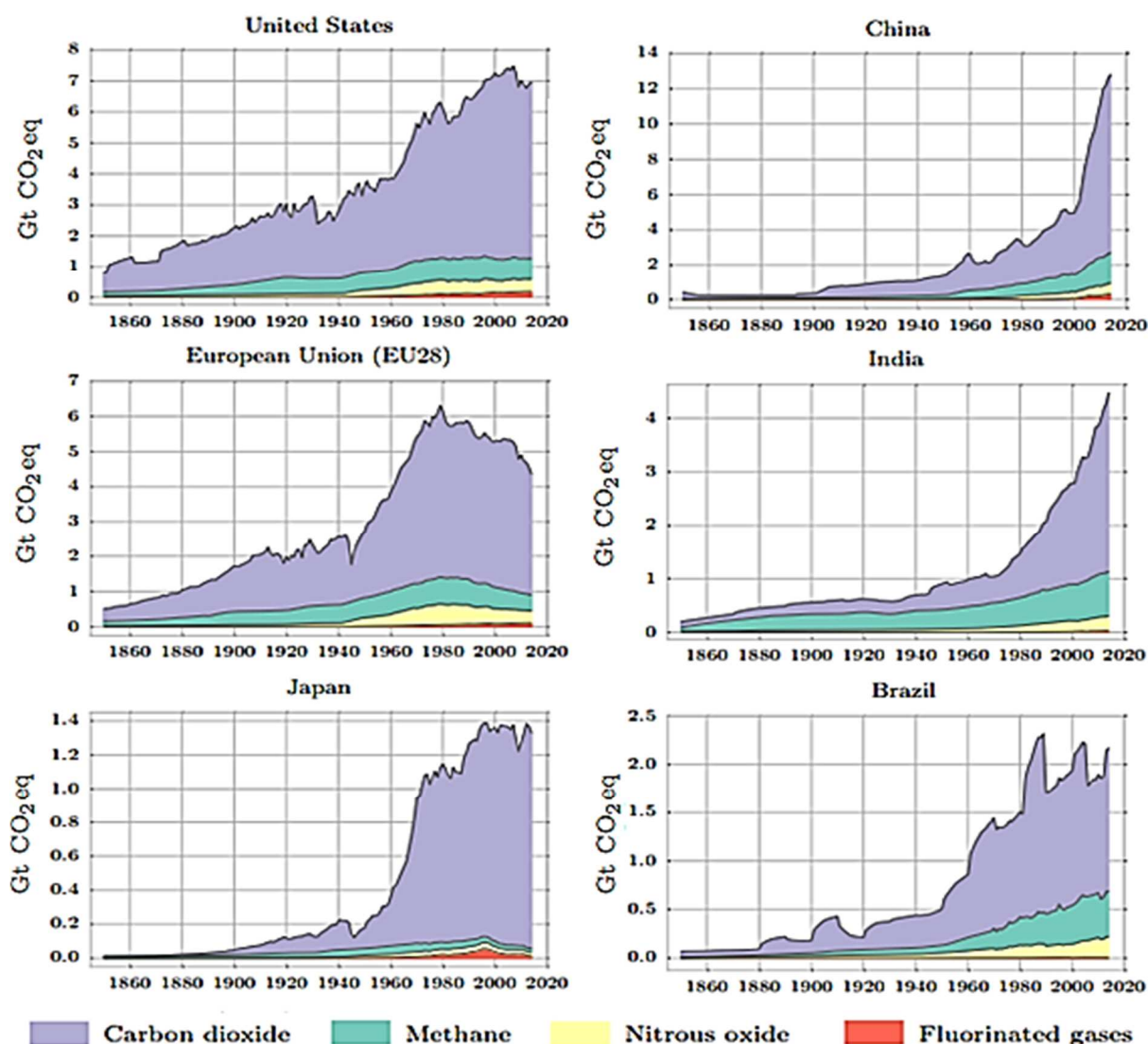


Figura 9. Comparação das emissões históricas de gases estufa entre Estados Unidos, União Europeia, Japão, China, Índia e Brasil para o período 1800-2014. Fonte. Adaptado pelo autor de Gütschow *et al.* (2016, p. 589).

2.2. Orçamento global de carbono

Partindo da premissa que a totalidade dos habitantes do planeta possuem o mesmo direito de uso de um bem comum, como é o caso da atmosfera, debate-se em diferentes meios se os países que historicamente mais poluíram deverão ressarcir, e de que forma, os que tiveram seu direito subtraído (Hayner & Weisbach, 2016, p. 102). A base desta argumentação centra-se em dois conceitos: orçamento global de carbono e justiça climática (Alcaraz *et al.*, 2018, pp. 121-122), como veremos a seguir.

Considerando que (i) atualmente a temperatura média do planeta está cerca de 1° C acima da média registrada no período pré-industrial (IPCC, 2018, p. 51); considerando que (ii)

este aumento da temperatura média possui relação direta com o aumento da emissão dos gases de efeito estufa decorrente das atividades humanas (IPCC, 2013a, pp. 12-13); considerando que (iii) a partir de um sólido conjunto de pesquisas científicas é possível comprovar com alto grau de confiança uma relação quase linear entre aumento da emissão de gases estufa de origem antrópica com o aumento na temperatura do planeta desde o início da Revolução Industrial (IPCC, 2021, p. 28); considerando que (iv) o artigo 2 do documento marco para o estabelecimento da UNFCCC afirma que o objetivo final da Convenção do Clima é estabilizar a concentração de gases estufa no planeta para que as ações antrópicas não exerçam uma interferência nociva no sistema climático global (UNFCCC, 1992, p. 4) e; considerando que (v) o artigo 2 do Acordo de Paris estabelece que os países signatários devem tomar ações para limitar um aquecimento médio do planeta “bem abaixo” de 2° C, indicando que sejam envidados esforços para que a temperatura não aumente mais do que 1.5° C (UNFCCC, 2015, p. 3); podemos inferir que a humanidade corre contra o tempo já que estamos utilizando de forma rápida e indiscriminada a quantidade finita de emissões que ainda podem ser lançadas para a atmosfera para que as metas do Acordo de Paris sejam cumpridas (Rogelj *et al.*, 2019, p. 335).

Isto nos leva ao questionamento de quão próximo estamos desse limite irreversível e incontornável já que, conforme mencionado anteriormente, os gases emitidos possuem elevado tempo de permanência na atmosfera (Millar *et al.*, 2016, p. 324). Adicionalmente, nos deparamos com o desafio de planejar e tomar ações para que ainda haja tempo de evitar danos irreparáveis ao planeta, sobretudo em virtude da dependência mundial por combustíveis fósseis (Nyambuu & Semmler, 2020, p. 368). Pesquisas científicas carreadas ao longo do século XXI indicam que a determinação de cenários envolvendo o aumento da temperatura do planeta deve considerar a noção de orçamento global de carbono (Matthews *et al.*, 2020, p. 770). Este conceito vem ganhando destaque nas discussões em nível mundial desde a publicação do 5º Relatório de Avaliação do IPCC (Rogelj *et al.*, 2019, p. 335), cujos tomos foram publicados entre 2013 e 2014.

O entendimento de orçamento global de carbono utilizado no âmbito das alterações climáticas está centrado no impacto que uma dada quantidade de gases estufa causa em termos de aumento da temperatura (Friedlingstein *et al.*, 2019, pp. 1785-1787). Para que o aumento da temperatura média do planeta seja de no máximo 2° C, por exemplo, há um limite quantificável de gases estufa que ainda poderá ser lançado para a atmosfera, quantia esta delimitada pelo orçamento global de carbono (UNEP, 2019, p. ix). É preciso sublinhar, ainda, que tal orçamento possui duas componentes: a primeira se refere àquilo que já foi emitido e está acumulado na atmosfera e que nos dá a base científica do cenário atual, portanto, é o orçamento de carbono

com base nas emissões históricas ou cumulativas; e a outra está associada ao orçamento de carbono remanescente, vinculada à quantidade de gases de efeito estufa que ainda poderá ser emitida para que a temperatura não suba além de um determinado limite (Rogelj, 2019, pp. 335-336). Uma vez calculado qual é esse limite de aumento da temperatura, o orçamento de carbono remanescente pode ser representado graficamente como a área que está abaixo do máximo de emissões possíveis para cumprimento da meta (Alcaraz *et al.*, 2018a, p. 313). Já o orçamento de carbono cumulativo representa a área que está abaixo das emissões históricas (*Ibidem*), conforme demonstrado na Figura 10.

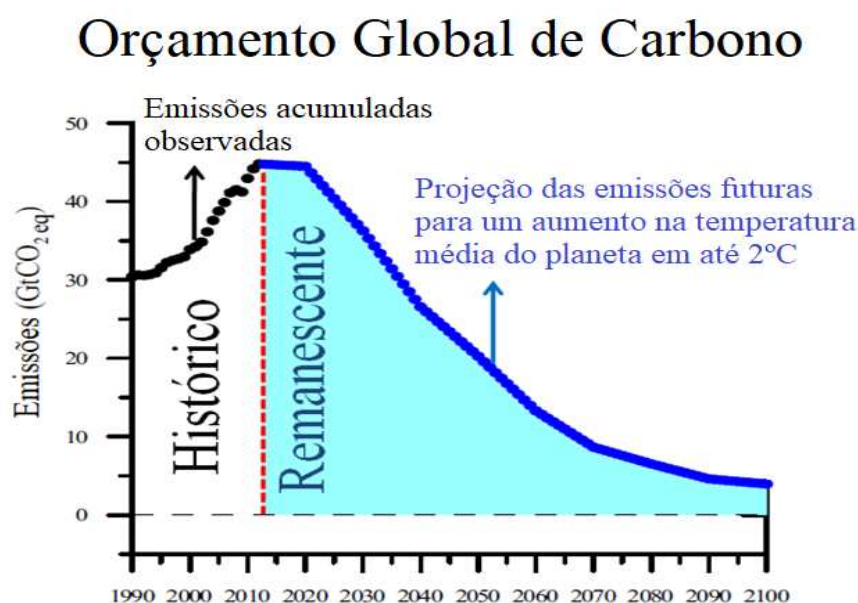


Figura 10. Orçamento Global de Carbono para que seja atingida a meta de aquecimento médio do planeta em no máximo 2° C com base no cenário RCP2.6. Fonte: Adaptado pelo autor de Alcaraz *et al.* (2018a, p. 313).

Para uma melhor compreensão e cálculo do orçamento global de carbono é necessário que seja considerado, num dado período de tempo, a diferença entre o que é emitido pela humanidade daquilo que é naturalmente absorvido pelos ecossistemas, com destaque para a ação dos oceanos e da vegetação como principais fontes de fixação, ou sumidouros, de dióxido de carbono (*Ibidem*). Desta interação do CO₂ dentro do ciclo do carbono pode-se inferir que, em função das grandes quantidades emitidas pelas atividades humanas, o ambiente natural não consegue absorver tudo que é lançado para a atmosfera, acarretando no seu acúmulo progressivo (Friedlingstein *et al.*, 2019, pp. 1785-1787).

O orçamento global de carbono está associado ao entendimento que determinada quantidade de emissões de gases estufa, ao se acumularem na atmosfera ao longo do tempo, produzem um impacto quantificável no aquecimento global (IPCC, 2021, p. 28). Como já

mentionado anteriormente, o CO₂ não é o único gás de efeito estufa, mas considerando o fato de ser o mais abundante em função das atividades antrópicas, ele tem sido utilizado como parâmetro para projetar a variação na temperatura média do planeta a partir de diferentes cenários de emissão (Gignac & Matthews, 2015). Outros gases de efeito estufa também são utilizados nas projeções de orçamento global de carbono, sendo necessária a devida conversão para dióxido de carbono equivalente (CO₂eq) (Rogelj, 2019, p. 338). O avanço nos estudos envolvendo o orçamento global de carbono tem contribuído para que ele se estabeleça como uma importante ferramenta nas discussões que envolvem a luta contra o aquecimento global (*Ibidem*, pp. 335-336).

Tendo em vista a comprovação da relação direta entre o acúmulo de gases estufa com o aumento da temperatura média do planeta, as discussões climáticas têm sido conduzidas pela compreensão que ainda temos um orçamento remanescente de carbono que poderá ser “preenchido” (Peters, 2018, pp. 378-380). Com base na verificação das emissões a partir dos últimos anos é possível afirmar que a humanidade está consumindo cerca de 40 Gt CO₂eq/ano do estoque pertencente ao orçamento de carbono remanescente (IPCC, 2018a, p. 12). Tendo como ponto de partida (ano de referência ou base) o ano de 2018 para que a meta de aumento da temperatura em até 1,5° C seja cumprida a humanidade poderá emitir algo em torno de 420 a 580 Gt CO₂eq (*Ibidem*, p. 96). Esta estimativa sobre o orçamento de carbono remanescente possui um grau de confiança de mais de 66%⁹⁷ (*Ibidem*, p. 96). Disto depreende-se que, respeitando o fato de que o IPCC utiliza os dados obtidos pelo TCRE e, mantida a taxa de emissão que temos atualmente, será necessário o intervalo de uma década a uma década e meia, a contar de 2018, para que não seja mais possível controlar o aquecimento médio do planeta conforme posto pelo Acordo de Paris.

Já para a meta de 2° C estima-se, com o mesmo grau de confiança de mais de 66%⁹⁸, que o orçamento de carbono remanescente a contar a partir de 2018 esteja entre 1170 a 1500 Gt CO₂eq (IPCC, 2018a, p. 108). Tais projeções de emissões e estimativas de orçamento global de carbono foram realizadas a partir de avanços metodológicos, como a utilização do TCRE⁹⁹ (*Transient Climate Response to Cumulative Emissions of Carbon*), de uma compreensão mais detalhada do papel de outros gases estufa para além do CO₂ no aquecimento global e de um

⁹⁷ Estimativa feita com base no *Transient Climate Response to Cumulative Emissions of Carbon* (TCRE, na sigla em inglês) (IPCC, 2018a, p. 108).

⁹⁸ Estimativa feita com base no TCRE (IPCC, 2018a, p. 108)

⁹⁹ O TCRE é utilizado para calcular o aumento da temperatura média global com base na quantidade de gases estufa que são adicionados ao sistema climático (Tachiiri *et al.*, 2019, p. 1). Como o TCRE assume a existência de relação linear entre emissões antrópicas com o aquecimento global, também é utilizado na determinação do orçamento global de carbono (*Ibidem*).

melhor entendimento sobre os parâmetros de incerteza gerados pelos modelos climáticos (UNEP, 2019, p. 25). A partir destes cenários elaborados com base no TCRE, que igualmente servem de referência ao IPCC, e mantidos os níveis de emissões que temos hoje, é possível perceber que num período de 3 a 4 décadas contadas a partir do ano de 2018, todo o orçamento de carbono remanescente para evitar que a temperatura média do planeta aumente em 2° C já estará completamente comprometido.

A tarefa de definir como será feita a partilha do orçamento de carbono remanescente entre os diferentes países e setores da economia é um desafio político internacional que deverá levar em consideração tanto as projeções atuais, quanto as emissões históricas (Matthews *et al.*, 2014, p. 8). Contudo, a definição de tal partilha ainda tem como obstáculo as críticas sobre os cenários apresentados¹⁰⁰ que calculam a quantidade total do orçamento de carbono remanescente, e esta dificuldade em se perceber as emissões futuras com total precisão se dá, sobretudo, em função de definir valores exatos para variáveis que alimentam os modelos (Peters, 2018, pp. 378-380). E dentre estas variáveis destacam-se o crescimento da população global, o avanço na atividade econômica e os impactos negativos gerados ao ambiente, como é o caso do desmatamento, contudo, os modelos não dependem exclusivamente de fatores associados à atividade humana (UNEP, 2019, pp. 4-8).

Os modelos dependem diretamente de variáveis que atuam sobre o “forçamento radiativo”¹⁰¹ ao aquecimento global, que podem ter origem antrópica ou natural (IPCC, 2013, pp. 661-663). Para além daqueles associados ao forçamento antrópico, ou por conta das atividades humanas, é importante destacar que imprevisibilidade dada aos modelos também decorre do forçamento natural, ou seja, da dificuldade em determinar a ocorrência de eventos naturais que interferem diretamente na temperatura do planeta, como por exemplo, a intensidade da radiação cósmica associada às variações no ciclo solar e a atividade vulcânica (MacDougall, 2016, p. 39). A determinação do comportamento futuro das alterações climáticas depende do bom entendimento dos vetores naturais e antrópicos que atuam diretamente no balanço energético do planeta (IPCC, 2013, pp. 664).

¹⁰⁰ Em termos de alterações climáticas os diferentes cenários se baseiam em projeções futuras de emissões de dióxido de carbono e outros gases do efeito estufa, visto que estes terão impacto direto no aumento da temperatura global, a partir da utilização de dados sobre a atividade econômica e de crescimento populacional (UNEP, 2019, p. XI).

¹⁰¹ O “forçamento radiativo” representa a variação líquida no balanço de energia do sistema terrestre e fornece dados quantitativos que permitem verificar a resposta climática em determinado intervalo de tempo aos diferentes agentes que atuam sobre o clima do planeta, sejam eles naturais ou antrópicos (IPCC, 2013, p. 664). Normalmente essa alteração no balanço energético é medida por meio da variação na temperatura média global, o que torna o forçamento radiativo amplamente utilizado pela comunidade científica (*Ibidem*).

É preciso evitar que a dissonância na determinação de cenários de emissão, a qual decorre da complexidade de fatores que interferem no balanço energético do planeta, e, por conseguinte, no sistema climático, sirva de pretexto para postergação da tomada de ações e da inatividade política dos principais países poluidores na luta contra o aquecimento global (Peters, 2018, pp. 378-380). Assim sendo, é oportuno tomar como base para discussão os cenários calculados com base no TCRE apresentados acima, já que este é considerado um modelo com bases científicas que se utiliza de métricas robustas para consolidar dados de acúmulo de emissões, sejam elas por forçamento natural ou antrópico (MacDougall, 2016, pp. 39-40). Portanto, tendo em conta que os cenários utilizados pelo IPCC apontam para um fracasso do Acordo de Paris se nada for feito com urgência (Rogelj *et al.*, 2019, p. 335), faz-se necessário agir com prudência e fazer valer o princípio da precaução, o qual deverá ser posto em marcha para evitar ações potencialmente danosas que tragam consequências irreversíveis ao clima afetando negativamente populações humanas e ecossistemas¹⁰².

Tal complexidade que subjaz a elaboração de projeções sobre o sistema climático é transportada para o cálculo do orçamento de carbono remanescente, portanto, não há condições de ser apresentado um “número mágico” a ser colocado sobre a mesa para ser utilizado nas discussões multilaterais que represente com plena exatidão e acurácia o volume de gases que deverá ser mitigado para atingirmos os objetivos climáticos (*Ibidem*). Porém, se por um lado há dificuldade em definir um valor exato sobre o tamanho do orçamento de carbono remanescente, por outro, este é um conceito que pode ser utilizado para simplificar a discussão política de como adotar medidas efetivas de redução do lançamento de gases estufa (Millar *et al.*, 2016, p. 337). Para mais, a ciência aponta para uma evolução na realização de tais projeções com aumento do nível de certeza, que atualmente ronda a casa dos 67%, assim, as ações de mitigação deverão ter início imediato e passar por eventuais ajustes finos no decorrer no percurso que envolve o corte de emissões (*Ibidem*, p. 339).

Questões que envolvem a alocação de emissões em nível internacional têm a capacidade de impactar a forma como cada país irá agir com vistas a atingir os compromissos assumidos no Acordo de Paris (IPCC, 2018a, pp. 113-114). Se forem reunidos todos estes compromissos de redução quando da assinatura do Acordo, e sendo estes efetivamente cumpridos pela generalidade dos países, no período de 2018 a 2030 serão emitidos um total de 400 a 560 Gt CO₂ (*Ibidem*). Ou seja, até mesmo as promessas de redução utilizadas para selar o Acordo climático vigente mostram-se incapazes de barrar o aumento da temperatura em 1,5° C já por

¹⁰² O princípio da precaução consta no artigo 3 do documento que estabeleceu a Convenção do Clima (UNFCCC, 1992, p. 4).

volta do ano 2030 tendo como premissa os cenários projetados pelo corpo de pesquisadores associados ao IPCC (*Ibidem*). Pensou-se que poderia ocorrer uma postergação desta data em função da desaceleração da economia durante a pandemia provocada pelo Coronavírus¹⁰³, contudo, de acordo com a OMM já no ano de 2022 as emissões por queima de combustíveis fósseis já haviam ultrapassado os níveis pré-pandêmicos¹⁰⁴.

O Acordo de Paris e os compromissos de mitigação voluntários que estão expressos nos planos nacionais de redução¹⁰⁵ de cada país são instrumentos poderosos na luta contra o aquecimento global (IPCC, 2018a, pp. 357-358). Porém, contar apenas com estas iniciativas voluntárias de mitigação mostra-se insuficiente para atingir o objetivo de controlar o aumento da temperatura global em no máximo 1,5° C (*Ibidem*). Portanto, mirando para a meta de 2° C e para que a temperatura global não ultrapasse tal limiar ainda neste século, medidas de mitigação efetivas devem ser implementadas com a maior brevidade possível (IPCC, 2018a, p. 99). O entendimento de orçamento global de carbono, bem como do orçamento de carbono remanescente que a ele está associado, deve servir de base para a discussão política e para tomada de decisão na arena internacional para o efetivo cumprimento das metas estabelecidas pelo Acordo de Paris (Alcaraz *et al.*, 2018a, p. 321).

Dentre as propostas de alocação do orçamento de carbono remanescente existem duas propostas mais extremas e que acabam por refletir o posicionamento distinto que o grupo de países desenvolvidos e em desenvolvimento manifestam nas negociações climáticas (Gignac & Matthews, 2015, pp. 1-2). Do lado dos países desenvolvidos que são os maiores responsáveis pelas emissões históricas, mas que por sua vez argumentam que já tomam ações concretas de redução, defendem que o orçamento de carbono remanescente deve ter como base o *share* atual de emissões (*Ibidem*). Já do lado dos países em desenvolvimento em que, por exemplo, o grupo BASIC representa uma participação bastante significativa do que é emitido atualmente, advoga-se que a partilha deve ter como base as emissões a partir da população (*per capita*) de cada país

¹⁰³A pandemia provocada pelo Coronavírus (COVID-19) no ano de 2020 alterou o padrão de emissões de gases do efeito estufa com uma inédita desaceleração das mesmas em função do confinamento da população e da diminuição da atividade econômica em níveis globais (Le Quéré *et al.*, 2020, pp. 647-651). Ainda durante a pandemia os autores (*Ibidem*) já previam que a diminuição das emissões estaria diretamente associada ao tempo de duração da mesma e projetavam que o ritmo de emissões retornaria ao padrão usual juntamente com o desconfinamento da população.

¹⁰⁴ Disponível em https://public.wmo.int/en/resources/united_in_science. Acesso em 20/08/2023.

¹⁰⁵Os planos nacionais, que oficialmente integram os *Nationally Determined Contributions (NDCs)*, são elaborados pelos países a partir da identificação de prioridades e determinação de metas voluntárias e enviados para a UNFCCC, como consequência da assinatura do Acordo de Paris (Mbeva & Pauw, 2016, p. 1). De modo geral, indicam os setores da economia que deverão mitigar emissões e qual o percentual que deverá ser reduzido ao longo do tempo (*Ibidem*). As *NDCs* usualmente também incluem estratégias de adaptação que os governos nacionais pretendem adotar em seu território na luta contra o aquecimento global (*Ibidem*).

(*Ibidem*). Todavia, estas não são as duas únicas propostas e outras tantas coexistem sobre a melhor forma de alocar direitos no orçamento de carbono remanescente, como por exemplo, com base no desempenho ambiental, na responsabilidade histórica ou na capacidade econômica e institucional de cada país (*Ibidem*).

Relativamente sobre a alocação de emissões, além destas apresentadas anteriormente, existe uma vertente que advoga que o orçamento global de carbono remanescente deve ter como base parâmetros que estejam assentes na justiça climática (Alcaraz *et al.*, 2018, pp. 121-122). A elaboração dos esforços de mitigação que constam nos planos nacionais dos diferentes países que ratificaram o documento em Paris deverá ter em conta critérios que sejam justos e imparciais, tendo como premissa tanto a contribuição histórica para o aquecimento global, quanto as projeções de futuras emissões¹⁰⁶ (*Ibidem*). Através das emissões históricas é possível identificar os países que já consumiram grande fatia do orçamento de carbono daqueles que têm baixa contribuição ao longo do tempo e, portanto, possuem “créditos”¹⁰⁷ no orçamento de carbono remanescente (Gignac & Matthews, 2015, p.2).

Uma proposta de orçamento global de carbono que leve em consideração as emissões passadas têm a capacidade de corrigir desigualdades históricas, e isso pode ser feito ao se direcionar uma fatia maior do orçamento de carbono remanescente para aqueles que, além de terem emitido baixas quantidades de CO₂ em comparação aos demais, ao mesmo tempo, ainda não tem condições para investirem em modelos de desenvolvimento baseados numa economia de baixo carbono (*Ibidem*, p. 8). Tal lógica acaba por beneficiar os países da periferia e vai ao encontro do que se advoga nesta tese em vista que os países mais pobres são os que menos contribuíram para as alterações climáticas, mas que segundo informações do IPCC¹⁰⁸ (2014) são os que mais sofrem com as suas consequências, portanto, não deveriam direcionar o

¹⁰⁶A proposta de redução de emissões com base na responsabilidade histórica remonta ao que fora apresentado pela delegação brasileira ainda no final do século passado quando das negociações acerca da necessidade de mitigação durante a vigência do Protocolo de Quioto, cuja assinatura ocorreu em 1997 (Gignac & Matthews, 2015, p. 2).

¹⁰⁷A noção de créditos para gases estufa, como os créditos de carbono (ou *Certified Emission Reductions*), surgiu no Protocolo de Quioto com a implantação de atividades associadas ao Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, previsto em seu artigo 12 (UNFCCC, 1998, p. 12). Um crédito de carbono corresponde a uma tonelada de CO₂eq que deixou de ser emitida para a atmosfera (*Ibidem*).

¹⁰⁸De acordo com o IPCC os impactos decorrentes das mudanças climáticas incrementam as vulnerabilidades já existentes e tem a capacidade exacerbar desigualdades, sobretudo em termos de acesso a recursos e renda, o que já é visível nos países menos desenvolvidos (DESA, 2017, pp. 3-4). Nos países pobres da África, por exemplo, as alterações climáticas são responsáveis pela redução do acesso à água potável, pelo aumento da insegurança alimentar e de problemas de saúde em razão da maior ocorrência de eventos climáticos extremos (cheias e secas) e do avanço da desertificação (*Ibidem*). Estes fatores são responsáveis pelo aumento da pobreza e do maior fluxo de migrantes em busca de áreas com melhores condições ambientais para se estabelecerem e desenvolverem atividades econômicas, sobretudo no setor primário da economia que sofre impactos negativos diretos das alterações climáticas (*Ibidem*).

apertado orçamento que possuem em ações de mitigação de forma imediata já no curto prazo tal qual está prescrito no Acordo de Paris (Furini, 2019, pp. 98-99). Assim, o limitado recurso financeiro que caracteriza a maior parte dos países periféricos poderia, e mesmo deveria ser utilizado para melhorar as condições de vida da população local utilizando como métrica para tal atingir melhores níveis do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)¹⁰⁹, mesmo que isso seja feito com base numa economia mais carbono intensiva num primeiro momento (*Ibidem*).

A relação entre a contribuição para o aquecimento global e IDH mostra-se diretamente proporcional, ou seja, países que possuem IDH elevado também possuem altos índices históricos de emissão *per capita*, desta forma, se comprova que a melhoria na qualidade de vida das nações desenvolvidas foi construída com base na emissão de gases do efeito estufa (Roy & Dhingra, 2020, p. 270). Em sentido oposto, as nações mais pobres têm níveis desprezíveis de emissão *per capita* e baixos valores para o IDH (*Ibidem*). Para tais países a postergação em assumir compromissos de redução por meio de investimentos em ações de mitigação, ainda que de forma voluntária, e a reivindicação para uma maior participação no orçamento de carbono remanescente podem encontrar sustentação nos preceitos defendidos pela justiça climática (Furini, 2019, pp. 98-99).

¹⁰⁹ O IDH surgiu a partir da proposta de Mahbubul Haq e Amartya Sen no início da década de 1990 para servir como contraponto ao PIB e cuja escala varia de zero a um, sendo que quanto mais próximo do valor um mais igualitária é a situação analisada, e contém três indicadores básicos: expectativa de vida ao nascer, rendimento *per capita* com base no Produto Nacional Bruto (PNB) e o número de anos de dedicação aos estudos (Roy & Dhingra, 2020, pp. 267-268). Em função de sua maior abrangência o IDH passou a dar um novo significado ao termo “desenvolvimento”, sobretudo pelo fato de carregar consigo o que foi amplamente trabalhado pelo economista Amartya Sen, que entende que o desenvolvimento só é possível quando o indivíduo tiver a elevação de suas capacidades individuais (*Ibidem*). Para Sen, o desenvolvimento deve ser pautado na expansão das liberdades e direitos, fatores sociais que a lente utilizada para medir o PIB não consegue visualizar (Sen, 2009, pp. 17-26). O indivíduo que está em situação de miséria; que habita uma residência precária localizada numa zona da cidade sem infraestrutura mínima em função das debilidades do Estado em fornecer bem-estar; que convive com a falta de prestação de serviços públicos básicos (saúde, educação, saneamento básico); que vive numa sociedade na qual o Estado busca interferir e controlar de forma direta a vida das pessoas; que tem parte de suas liberdades políticas e civis negadas pelos governos; que não possui opções de lazer, cultura e de um ambiente naturalmente saudável; que enfrenta a escassa oferta de trabalho formal e vê-se obrigado a lançar-se ao desemprego ou ao subemprego; está numa condição em que sua capacidade de decidir respeitando seus desejos e vontades encontra-se claramente prejudicada, já que o indivíduo ao perder a liberdade de escolha do que é melhor para si e ao seu agregado familiar passa a adotar a lógica da opção “menos pior” para conseguir sobreviver (*Ibidem*). Sen não é contra o mercado, cuja dinâmica para crescimento econômico é fundamental no mundo em que vivemos, mas critica as desigualdades geradas pelo sistema, bem como, a inércia em tentar reduzi-las, e cita como exemplo de privação de liberdade um trabalhador localizado num país periférico que trabalha horas a fio para prover um soldo miserável no final de sua jornada, tudo isso com o conhecimento e convivência da empresa que compra o produto de seu trabalho e revende a preços inflacionados no mundo desenvolvido (*Ibidem*). O mundo não pode ser considerado livre se a maior parte da população, especialmente aquelas nos países em desenvolvimento, tem sua liberdade para decidir cerceada em função de uma situação de miséria estrutural que se perpetua por gerações em diversas sociedades (*Ibidem*). As liberdades não devem ser vistas somente como fins necessários ao desenvolvimento, mas devem ser interpretadas como os principais meios para atingi-lo e a disseminação de oportunidades é fundamental para que os indivíduos possam escolher a forma como querem traçar o seu próprio destino (*Ibidem*).

2.3. Justiça climática

O termo justiça climática deriva das discussões sobre justiça ambiental, sendo que este último surgiu nos Estados Unidos da América na década de 1980 e foi promovido por ativistas que trabalhavam com populações indígenas, rurais e urbanas que de alguma forma tiveram seus direitos atingidos ou subtraídos em função de danos causados ao meio ambiente (Tokar, 2019, p. 16). Contudo, em função da grande atenção que já era dada ao aquecimento global na década de 1990 a concepção de justiça climática emergiu e ganhou notoriedade própria ao defender temas de justiça e direitos humanos associados ao contexto das alterações climáticas (Gach, 2019, p. 2). Pode-se considerar que este conceito está associado a um movimento progressista e de justiça social em termos políticos e econômicos e reúne uma série de correntes ligadas à ecologia (Bond, 2011, p. 1).

A primeira referência oficial ao termo justiça climática ocorreu na publicação “*Greenhouse Gangsters vs. Climate Justice*” preparada pelo *Transnational Resource and Action Center* (TRAC) no ano de 1999, documento que associou a justiça climática à necessidade de reparação para populações vulneráveis dos danos causados ao clima em decorrência das atividades da indústria do petróleo (Tokar, 2019, p. 15). A referida publicação deu a justiça climática, já no momento da criação do conceito, uma forte conotação de luta e oposição aos setores da economia que são os principais responsáveis pelos efeitos danosos provocados ao clima, como é o caso da indústria do petróleo (*Ibidem*).

Ademais da crítica aos países membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), seja pela capacidade do grupo em determinar o preço do barril nas principais plataformas internacionais de negociação de *commodities*, seja pela competição que geram no mercado final através de companhias estatais que emergem do grupo, a justiça climática surge com o objetivo de que seja atribuída responsabilização aos atores que compõem o mercado multibilionário do petróleo, o que também inclui empresas privadas (TRAC, 1999, pp. 6-11). As companhias deste setor possuem um vasto histórico de *lobby* junto a governos na busca por subsídios de natureza diversa para a indústria que representam, sobretudo nos Estados Unidos da América, e no caso específico das mudanças climáticas não é diferente (*Ibidem*). As principais empresas de petróleo são acusadas de atuarem junto a classe política para postergar a taxaço sobre o carbono ou, pior, são responsáveis por patrocinarem campanhas que negam a influência do setor no aquecimento do planeta com o objetivo de confundir a opinião

pública¹¹⁰ (*Ibidem*). A justiça climática, conforme definido pelo TRAC, busca atender das mais variadas formas a população que sofre com os danos decorrentes da alteração do clima, e para tanto, propõe que a dimensão social seja inserida ao debate, que até então era exclusivamente dedicada a dimensão ambiental (*Ibidem*, p. 3).

O conceito de justiça climática alça-se pela ação de movimentos sociais que lutam pela drástica redução de emissão dos países que historicamente mais poluíram (*Ibidem*) e sustenta que os desafios impostos pela crise climática devem ser encarados de forma justa e equitativa, para que assim, os mais pobres e vulneráveis não sofram com os impactos negativos decorrentes da mudança no clima (Kanbur & Shue, 2018, pp. 1-5). Com o passar do tempo a justiça climática deixou de ser debatida somente pelos movimentos sociais e também passou a integrar discussões em outros círculos, como no meio acadêmico e entre ONGs para aplicação em diversos temas, em governos para a elaboração de políticas públicas e na comunidade internacional para compor as reuniões multilaterais na UNFCCC (Gach, 2019, p.2).

O debate envolvendo os anseios da justiça climática no bojo da UNFCCC consolidou-se a partir da 15ª Conferência das Partes realizada em Copenhague, no ano de 2009, e desde então as reuniões anuais sobre o clima têm, sistematicamente, aumentado o número de participantes da sociedade civil que reivindicam por soluções que tenham como base tal conceito (Tokar, 2019, p.19). Este pleito estende-se, inclusive, a algumas delegações de países pobres que julgam necessário elevar o debate da justiça climática ao nível negocial e diplomático (*Ibidem*). Isso porque os defensores da justiça climática entendem que políticas orientadas por agentes que atuam em nome da elite global não incluem na pauta de suas agendas uma perspectiva verdadeiramente direcionada à conservação do planeta e da defesa das pessoas, o que acaba por resultar no fracasso de ações concretas visando a redução de emissões (*Ibidem*, p. 21). E embora o campo de negociações no âmbito da UNFCCC tenha no ator estatal o principal agente para transformação, mostra-se imperativo sob a luz da justiça climática que, para avançar num debate mais justo e inclusivo, outras escalas para além da discussão envolvendo estados nacionais deverão ser consideradas, como por exemplo, através da valorização da interação entre regiões e localidades (Vanderheiden, 2016, pp. 36-37).

¹¹⁰ No início da década de 1990 a indústria altamente carbono intensiva, sobretudo a do petróleo, acentuou o financiamento de ações que tinham por objetivo minar a credibilidade das bases científicas relacionadas ao aquecimento global e, assim, desinformar, enganar e confundir o público em geral (Vanderheiden, 2008, p. 44). Tais campanhas incluíam altos investimentos para promover cétricos do clima, inclusive através do patrocínio de departamentos de pesquisa em universidades, da compra de espaços na mídia para difusão de ideias contrárias às mudanças do clima e da promoção do *lobby* com políticos de setores conservadores do governo (*Ibidem*).

A presença de grupos organizados da sociedade civil, universidades e ONGs nas reuniões da UNFCCC ganha importância na medida em que estes atores têm a capacidade de fazer com que as demandas das minorias possam ser levadas até os delegados oficiais, e que então, os preceitos da justiça climática tenham a possibilidade de serem levados em consideração durante as negociações (*Ibidem*). A propósito, a elevação da justiça climática a um patamar de maior importância nas rodadas internacionais se deve ao fato de abandonar o discurso cômico, e por vezes vazio, e dar lugar a uma postura mais propositiva para resolver casos concretos, sobretudo em relação a ações de adaptação nos países menos favorecidos (Bond, 2011, p. 2).

Diante da maior dimensão assumida por este conceito e de sua aplicação em diferentes meios e abordagem a partir do ponto de vista de diversos agentes, o termo passou a significar coisas distintas em função do contexto que está associado (Jafry *et al.* 2019, p. 3). Tal característica transforma o desejo daqueles que anseiam por uma definição única, exata e categórica sobre justiça climática numa tarefa árdua e desafiadora (Boran, 2019, p. 27), isto porque seu entendimento está assente numa abordagem normativa que é multidimensional em função da variedade de critérios considerados por quem utiliza-se do termo (Vanderheiden, 2016, p. 40). Desta forma, ao invés de buscar-se uma definição que restrinja ao máximo as fronteiras do que se entende por justiça climática faz-se necessário compreender que o termo é marcado pela pluralidade de entendimentos e abrange distintas aplicações (*Ibidem*).

E dentre as distintas abordagens pode-se sublinhar: atribuição da responsabilidade sobre a crise climática de países e empresas que mais contribuíram historicamente para o problema, normalmente associado a noção de “*climate debt*”; busca pela reparação das perdas e danos causados aos mais pobres, sejam eles materiais ou imateriais, em função de sua vulnerabilidade às variações do clima; divulgação de ações que promovem a redução do consumo e do desperdício; compromisso de advogar pelas populações indígenas e tradicionais no contexto das mudanças climáticas, defendendo o direito e a soberania que estes possuem sobre seus territórios, incluindo suas terras, florestas e recursos hídricos; luta contra o *lobby* que a indústria combustíveis fósseis faz junto a governos e mercados consumidores; abordagem da problemática do clima à luz da justiça social, igualdade e da defesa dos direitos humanos com manifestas reivindicações envolvendo questões de gênero, raça e de preocupação com o equilíbrio ambiental para as gerações futuras; busca pela correção de disparidades no desenvolvimento e nas estruturas de poder entre países desenvolvidos e em desenvolvimento sob contexto de alterações climáticas, na qual os países precursores no processo de industrialização tiveram, dentre outras vantagens, a criação de uma sociedade próspera baseada

na emissão de gases estufa (Gach, 2019, pp. 2-3; Jafry *et al.*, 2019, Shue, 2015, p. 3; Bond, 2011, pp. 13-14).

Apesar desta heterogeneidade de formas de aplicação e de entendimento do conceito de justiça climática é possível perceber que há em todos eles um fio condutor: a preocupação com aspetos de justiça, igualdade e equidade, seja nas causas ou nos efeitos das mudanças climáticas (Jafry *et al.*, 2019, p. 3). Outra característica marcante que envolve o conceito é a análise crítica do tecido social, político e econômico em contexto de aquecimento global, o que pode ser feito em nível local, nacional, regional ou global (Boran, 2019, p. 27). Ademais da crítica, característica marcante que circunscreve o conceito, a justiça climática também busca por alternativas políticas e institucionais que conduzam a um “mundo mais justo” de forma prática e que não fiquem apenas nas palavras dispersas de um discurso por vezes excessivamente ingênuo e vazio (Bond, 2011, p. 2).

Dentre as diferentes abordagens adotadas por quem trabalha com justiça climática sublinha-se aqui que o processo de acúmulo e concentração de riqueza e desenvolvimento socioeconômico nos países do centro deu-se pela maior e desigual emissão de carbono para atmosfera (Tokar, 2019, p.20), motivo pelo qual as alterações climáticas são hoje um bom espelho para retratar os desequilíbrios e desigualdades históricas em termos globais (Boran, 2019, p. 26). Portanto, é pertinente dizer que há uma dívida climática (“*climate debt*”) para com os países da periferia (Gach, 2019, p. 2), os quais são os mais vulneráveis em função das alterações do clima e, desta maneira, não parece razoável à luz dos preceitos defendidos pela justiça climática que tais países se responsabilizem por assumir custos para diminuição do problema, já que não foram eles os responsáveis por causá-lo (Furini, 2019, pp. 98-99). Aliás, os países mais pobres que possuem emissões históricas desprezíveis podem inclusive, com respaldo no orçamento global de carbono e na justiça climática, pleitear um aumento de suas emissões no curto prazo, com uma maior participação *share* no orçamento global de carbono, sem que isso se configure num obstáculo para a concretização dos objetivos firmados no Acordo de Paris (*Ibidem*).

Para Robert Keohane (2019, p. 293) é preciso estar ciente de que “*we live in a world of climate injustice*”. Esta injustiça de viés climática decorre do fato de que países ricos, para construir e manterem seus padrões elevados de vida e consumo emitiram grandes quantidades de gases estufa ao longo do tempo (*Ibidem*). Como resultado as pessoas que vivem nos países pobres, além de não terem recebido os benefícios gerados pelas emissões históricas, são as que mais sofrem em decorrência desse acúmulo de gases estufa na atmosfera e com os efeitos adversos das mudanças do clima (*Ibidem*). As injustiças provocadas pelo clima

representam um espelho fiel das assimetrias de poder e quem provoca o dano tem a obrigação moral de reparar as vítimas (*Ibidem*, p. 295). Uma das principais preocupações da justiça climática é garantir que os menos favorecidos consigam alternativas de adaptação, e que para isso seja possível, os países ricos que mais emitiram gases de efeito estufa devem envidar os maiores esforços para mitigar emissões em conformidade com o que foi prometido no Acordo de Paris (Kanbur & Shue, 2018, pp. 1-5).

Nesta discussão que abrange uma distribuição mais justa de responsabilidades há diferentes perspectivas, ou princípios, que norteiam a defesa por maior equidade (Boran, 2019, pp. 30-31). Por esse motivo a justiça climática advoga pelas partes mais frágeis num cenário de crise climática, notadamente, em nome de países, povos e pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade para responder adequadamente as adversidades que lhes são impostas por um problema causado pelos países desenvolvidos (Kanbur & Shue, 2018, pp. 1-5). Na busca por justiça numa realidade multifacetada e muito diversa entre os diferentes países em como lidar com as alterações do clima, faz-se necessário compreender alguns dos princípios essenciais que balizam a sua teorização e aplicação (Vanderheiden, 2016, p. 40), os quais serão apresentados a seguir.

2.4. Entre a responsabilidade história e a ignorância desculpável

Os preceitos normativos estruturantes da justiça climática assentam suas bases na justiça distributiva e na justiça corretiva (Boran, 2019, pp. 30-31). Os princípios que derivam da justiça distributiva utilizam os ideais propostos por John Rawls¹¹¹ (Gach, 2019, p. 2) e buscam reduzir

¹¹¹ Embora não seja intenção aprofundar na obra de John Rawls intitulada “*Uma Teoria da Justiça*” sublinha-se que de acordo com o primeiro princípio proposto pelo autor, para se atingir a igualdade equitativa dentro de uma democracia constitucional, todo indivíduo deve ter acesso ao mais amplo conjunto de liberdades, as quais deverão ser suportadas pelo Estado através de um sistema de instituições e regras que seja capaz de garantir o seu pleno funcionamento de forma igualitária à generalidade da população (Rawls, 2000, p. 333). Já o segundo princípio infere que as desigualdades socioeconômicas devem ser combatidas através do maior amparo possível aos grupos menos favorecidos e que, simultaneamente, sejam ofertadas oportunidades em condições de igualdade equitativa para todos (*Ibidem*). Assim, através de uma análise que envolve rendimentos, salários, preços adequadamente equilibrados por uma concorrência em plena atividade e poupança justa e, entendendo que tais princípios são norteadores e não os únicos, desenvolve-se a compreensão de que o poder público através de seus mecanismos de funcionamento e normas deverá assegurar uma distribuição justa, garantindo assim que os menos favorecidos tenham suas demandas atendidas (*Ibidem*, pp. 334-335). Numa perspectiva de justiça distributiva as instituições políticas e jurídicas devem garantir, através do seu sistema liberal e democrático de atuação, uma sociedade que esteja inserida num processo econômico e social justo sem que haja predileção por sujeitos concretos, em que se entenda a justiça como um sistema universal estabelecido e administrado com imparcialidade através de seus órgãos de apoio (*Ibidem*, pp. 336-342). A definição de justiça ou justo, ultrapassando o que se entende como tal no senso comum, possui várias correntes e possibilidades de abordagem, cuja determinação baseada em neutralidade plena é uma tarefa árdua como demonstrado por Rawls (2000) que em sua obra sugere a utilização do “véu da ignorância” como ponto original para que sejam refletidas questões de liberdade e igualdade. Portanto,

desigualdades através do processo de cooperação, sem maiores preocupações com questões de cunho histórico (Boran, 2019, pp. 30-31). Na visão da justiça distributiva para que seja solucionado um problema aqueles que possuem mais recursos arcam com os custos e obrigações dos que são considerados hipossuficientes, cabendo a estes últimos contribuírem na quantia e na forma em que são capazes (*Ibidem*). Já os princípios que derivam da justiça corretiva valorizam as questões históricas e têm por objetivo a responsabilização das partes que causaram danos a terceiros, independentemente destes terem ocorrido por ações das gerações passadas ou do presente (*Ibidem*).

Dentro das alterações climáticas a justiça distributiva está associada ao princípio da capacidade de pagamento (“*ability to pay principle*”), sendo que este não está diretamente relacionado a necessidade de atribuição de culpa para determinação das origens do problema (Shue, 2014, p. 61). Esta compreensão da capacidade de pagamento serviu de modelo para as Nações Unidas na luta contra o aquecimento global (Boran, 2019, pp. 30-31), desta forma, o princípio da “*ability to pay*” tem sido utilizado continuamente como critério basilar das negociações multilaterais e de elaboração dos principais documentos no âmbito da UNFCCC (Vanderheiden, 2016, p. 28). Tanto é que o entendimento da capacidade de pagar derivado da justiça distributiva está presente no princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, o qual encontra-se expresso nas principais discussões da UNFCCC. Este princípio está presente no artigo 3 do documento que formalmente inaugura a Convenção sobre o clima no início da década de 1990 (UNFCCC, 1992, p. 4), bem como no artigo 10 do Protocolo de Quioto (UNFCCC, 1998, p. 2) e, mais recentemente, figura no artigo 2 do Acordo de Paris de 2015 (UNFCCC, 2015, p. 2).

Segundo o princípio em tela, para que o desafio da crise climática seja superado atribui-se a cada país uma responsabilidade que seja proporcional à sua capacidade econômica (Shue, 2014, p. 61). Portanto, não se considera justo sob esta perspectiva que países muito pobres e com extrema dificuldade para atender as necessidades básicas de sua população assumam ações no combate ao aquecimento global (Boran, 2019, pp. 30-31). Neste caso, as iniciativas de mitigação e de adaptação devem ser suportadas pelos países considerados desenvolvidos, como

diante de uma discussão vasta e complexa que vai desde o direito e atravessa outras áreas como a filosofia, a intenção aqui é elucidar que os dois princípios gerais trabalhados pelo autor podem servir de inspiração para utilização no conceito de justiça climática. No tocante ao aquecimento global pode-se notar a preocupação com a preservação da atmosfera como sendo um recurso natural a ser distribuído de forma justa entre gerações (Vanderheiden, 2008, pp. 114-117). Para que haja cooperação intergeracional é preciso que uma sociedade se enxergue como civilização e que atmosfera seja utilizada de maneira racional ao longo do tempo (*Ibidem*), permitindo assim, a criação de uma “poupança justa” em termos atmosféricos para que assim todas as gerações que estão por vir possam usufruir de um clima aprazível e não prejudicial.

também, por aqueles em desenvolvimento em fase avançada de industrialização cuja economia permita tais investimentos (Roser & Seidel, 2017, pp. 140-141). Assim, nenhum país que integre o grupo dos que possuem capacidade econômica privilegiada deveria exercer pressão para que países muito pobres colaborem, o que iria contra os ditames do princípio (*Ibidem*). Mas não raro um país com poucas capacidades financeiras e sem condições para arcar com investimentos em ações de combate ao aquecimento global sente-se impelido em colaborar, e um dos motivos para isso é que na UNFCCC as alterações climáticas são disseminadas como um problema cuja responsabilidade toca a todos (*Ibidem*).

Contudo, não se pode dizer que a adoção do princípio da “*ability to pay*”, que deriva da justiça distributiva e tem fulcro na cooperação global, não sofra críticas de alguns países integrantes da UNFCCC (*Ibidem*, p. 147). Como o princípio da capacidade de pagamento não leva em consideração questões históricas, pois parte do pressuposto que as alterações climáticas são um problema do tempo presente e do porvir, países em desenvolvimento que possuem emissões significativas e capacidade de pagamento para auxiliar no combate à crise climática, como é o caso da Índia, têm reivindicado na UNFCCC que o princípio da “*ability to pay*” seja combinado com algum princípio que faça referência para as emissões históricas (*Ibidem*).

Aliás, esta reivindicação para que sejam assumidas responsabilidades históricas tem sido um item constante na pauta dos países que integram o grupo dos BASIC nas rodadas multilaterais sobre o clima (BASIC Experts, 2011, pp. 9-10). O principal motivo para isso é que os BASIC se tornaram destinos estratégicos no processo de migração das indústrias e, conseqüentemente, da migração de poluentes, ocasionando um aumento substancial das emissões deste grupo desde a virada do século XXI (Ashrafuzzaman & Furini, 2019, p. 406). Se forem consideradas as emissões de 150 anos atrás (desde 1850 até 2000) os países em desenvolvimento contribuíram com apenas 21% das emissões históricas (BASIC Experts, 2011, p. 6), motivo pelo qual se faz necessário que estes busquem suporte na justiça corretiva (Roser & Seidel, 2017, p. 141).

Isso se deve ao fato da justiça corretiva levar em consideração práticas passadas para definição de responsabilidade ou atribuição de culpa pelo dano causado (Boran, 2019, pp. 30-31). Esta lógica de culpabilidade está associada ao “*harm principle*”, princípio que sustenta a obrigação moral¹¹² e ética de indivíduos, governos ou instituições em não praticar ações que

¹¹² Em relação às alterações climáticas, processo natural influenciado diretamente pela ação humana, projeta-se que seus impactos gerem um aumento nas migrações e deslocamentos forçados, maiores índices de pobreza e de fome, além da piora na qualidade de vida de milhões de pessoas, sobretudo das que residem em países pobres (Roser & Seidel, 2017, p. 3). Além deste impacto em parcela significativa da população humana o aquecimento

causem danos a terceiros, independente desses ocorrerem na forma direta ou indireta (Sinnott-Armstrong, 2010, pp. 334-336). E quanto mais direto e consciente é o dano, maior é a responsabilidade moral que a fonte causadora do prejuízo carrega para si (Shue, 2014, p. 76). É possível buscar na ciência fatos que apontavam a linearidade entre queima de combustíveis fósseis e o aquecimento do planeta, portanto, a manutenção das elevadas taxas de emissão de gases estufa pelas economias que mais contribuíram para o problema pode ser compreendida como um ato de dano presumido à generalidade das pessoas e dos ecossistemas (*Ibidem*).

Mas antes de adentrar nos princípios da justiça corretiva é importante sublinhar que há uma corrente que defende que não pode ser imputada responsabilidade direta por ações realizadas no passado das quais não se sabia que seriam causadoras de danos para terceiros, como é o caso das alterações climáticas (Schüssler, 2011, p. 263). Segundo esta perspectiva, em decorrência do desconhecimento sobre os danos causados pela queima de combustíveis fósseis, tema que ganhou espaço na pauta da comunidade internacional há cerca de quatro décadas, não parece razoável atribuir responsabilidade pelas emissões históricas, sendo mais apropriado enquadrar os prejuízos decorrentes de tais emissões em categoria análoga aos desastres naturais, caso em que aqueles que se beneficiaram de alguma forma não precisam compensar os que tiveram perdas (*Ibidem*, p. 275). Assim, a responsabilização e a reparação só teriam lugar se houvesse plena ciência dos danos causados ao clima, o que não deve ser transposto ao caso das emissões de gases do efeito estufa em função da ignorância dos países precursores da industrialização sobre os potenciais males a serem causados em decorrência de suas atividades desde o século XVIII (*Ibidem*, p. 265).

Os defensores de tal posicionamento como Schüssler (*Ibidem*, p. 275) atribuem, inclusive, má-fé a determinados estudiosos e filósofos que defendem a justiça climática por usarem questões de ordem moral para fazer com que os habitantes de países desenvolvidos se sintam culpados por atos praticados por seus antepassados. Em linha semelhante estão os defensores de uma ignorância desculpável, ou “*excusable ignorance*”, que advoga pela não culpabilização sobre atos passados em função do desconhecimento sobre os potenciais danos decorrentes da emissão de gases de efeito estufa, como é o caso de Bell (2011, p. 393). Segundo esta corrente o dano causado deve ser perdoado, pois no momento da execução do ato o sujeito estava em posição de ignorância acerca das consequências, já que se levou muito tempo até que fosse estabelecida uma relação linear entre queima de combustíveis fósseis e as alterações climáticas (*Ibidem*, p. 395). Sob tal entendimento da ignorância desculpável, a demanda

global exige que ecossistemas se adaptem a uma velocidade superior ao que o ambiente natural consegue responder, motivo pelo qual a proteção do clima tornou-se um dever moral da humanidade (*Ibidem*).

histórica postulada pela justiça climática não possui fundamentos que possam ser legitimamente utilizados para atribuir culpa ou responsabilidade sobre emissões que ocorreram desde o início da era da industrialização no mundo ocidental (*Ibidem*, p. 408).

Contudo, o próprio Bell (*Ibidem*) reconhece que o tema é controverso e a atribuição de culpa e de responsabilidade depende diretamente da abordagem utilizada. Os próprios defensores da corrente que nega a culpabilização histórica não são unânimes em estabelecer o que seria uma linha de corte temporal razoável para determinar a partir de quando as emissões deixem de ser “desculpáveis” e passem a ser consideradas válidas para balizar reduções em acordos internacionais. Isso porque que Schüssler (2011, p. 262) propõe que sejam consideradas em negociações internacionais as emissões após a Segunda Grande Guerra, de 1950 em diante, e Bell (2011, p. 407) propõe que seja a partir da década de 1990 tendo como marco o fim da Guerra Fria. Contudo, há uma similaridade nos discursos, em ambos (Schüssler, 2011, p. 262; Bell 2011, p. 407) há a preocupação em não associar culpa ou responsabilização sobre gerações que já não estão mais vivas, fato discordante sob o ponto de vista da justiça corretiva.

A respeito do conhecimento, ou da falta de, sobre a influência dos gases de efeito estufa no aquecimento global cabe salientar que o tema já era objeto de estudos do ganhador do prêmio Nobel de Química, o sueco Svante Arrhenius, no final do século XIX (Vanderheiden, 2008, pp. 3-4). A exemplo de Tyndall e Langley, outros importantes pesquisadores da época que se debruçaram sobre o efeito da absorção de gases no aquecimento da atmosfera, Arrhenius aprofundou-se no assunto (Uppenbrink, 1996, p. 1122). Em 1896 Arrhenius publicou um artigo científico comprovando, de forma quantitativa, o nexos entre aumento na concentração de CO₂ e aumento da temperatura atmosférica (*Ibidem*). A confirmação desta relação de linearidade por Arrhenius deu-se por meio de cálculos manuais, os quais indicavam que se fosse dobrada a concentração de CO₂ presente na atmosfera na época, que era em torno de 300 ppm, a temperatura média do planeta aumentaria em cerca de 5° C, um número muito próximo do estimado atualmente com uso de avançada tecnologia (*Ibidem*).

Contudo, Arrhenius não acertou todas as projeções visto que no final do século XIX considerava que a humanidade levaria cerca de três milênios para dobrar a concentração de CO₂ pela queima de combustíveis fósseis (*Ibidem*), o que pode ser considerado um dos possíveis motivos para que seus estudos não tenham despertado muita atenção na época para além dos círculos científicos (Vanderheiden, 2008, pp. 3-4). No final da década de 1930 Guy Stewart Callendar, após analisar dados de temperatura de 200 estações meteorológicas espalhadas pelo mundo, publicou um artigo estimando que a adição de dióxido de carbono decorrente das atividades antrópicas teria sido responsável por aumentar a temperatura média do planeta em

0,25° C nos 50 anos que antecederam seus estudos, ou seja, de 1887-1937 (Callendar, 1938, p. 223). Callendar também errou nas previsões, mas foi bem menos otimista do que Arrhenius, pois previu que a concentração de CO₂ na atmosfera chegaria próximo das 400 ppm por volta do ano 2200 (*Ibidem*, p. 224), marca que foi oficialmente superada já em 2015 segundo dados da NOAA¹¹³.

Como já mencionado anteriormente Charles David Keeling no final da década de 1950 iniciou a medição do CO₂ atmosférico a partir de dados coletados na estação de Mauna Loa e passou a divulgar os resultados através da “Curva Keeling” (Showstack, 2013, p.192). Como também já referido, outros estudos e métodos foram desenvolvidos a partir de então para medir a concentração de gases estufa na atmosfera, como é o caso da verificação de gases aprisionados em testemunhos de gelo (Fischer, 1999, p. 1712). Em 1978 a *Environmental Protection Agency* (EPA), agência de proteção ambiental norte-americana, em relatório sobre a utilização de carvão liquefeito, demonstrava preocupação com o uso crescente de combustíveis fósseis em função de sua conexão com o aumento do efeito estufa (EPA, 1978, p. 66).

Além da preocupação apresentada pela agência governamental no final da década de 1970, a petrolífera Esso (Exxon-Mobil) em relatório interno sobre questões ambientais, datado de agosto de 1980, reconheceu a diminuição da cobertura florestal e o aumento no uso de combustíveis fósseis como fatores críticos para maior acúmulo de CO₂ na atmosfera (Esso, 1980, pp. 1-2). Cabe sublinhar que mesmo ciente de tal relação entre queima de combustíveis fósseis com o incremento dos níveis de CO₂ já há algumas décadas, a Esso tem sido uma das principais patrocinadoras de campanhas de desinformação sobre o aquecimento global e de promoção do *lobby* negacionista sobre as alterações climáticas (Kolmes, 2011, pp. 35-36). Também na academia é possível buscar trabalhos que já faziam referência a estudos dos anos 1970 sobre o aquecimento global, e mesmo diante de possíveis incertezas sobre a dimensão do problema, recomendava-se prudência no uso de combustíveis fósseis (Chen *et al.*, 1980, p. 330). Porém a preocupação com o aquecimento do planeta só começou a tomar lugar na agenda política e ser amplamente difundida a partir da década de 1980 (Vanderheiden, 2008, p. 4).

Apresentada a corrente que nega a responsabilização sobre danos causados ao ambiente em decorrência de ações passadas sob alegada ignorância, como também o contraponto a esta em função dos estudos sobre o tema desde o final do século XIX, retoma-se o tópico da justiça corretiva. Esta vertente defende que devem ser consideradas as emissões históricas na determinação de obrigações presentes e futuras, isto porque o acúmulo de gases na atmosfera é

¹¹³ Disponível em <https://www.esrl.noaa.gov/gmd/ccgg/trends/>. Acesso em 12/10/2020.

um somatório do processo de industrialização combinado com o período colonial, cuja responsabilidade recai grandemente, senão exclusivamente, aos países ricos (Boran, 2019, pp. 30-31). E durante esse processo histórico os países pobres não foram os maiores beneficiários, pelo contrário, foram e ainda são os mais prejudicados com as externalidades negativas¹¹⁴ (Shue, 2015, pp. 12-13), sobretudo as externalidades ambientais como é o caso da poluição nas suas mais diversas formas (Aragão, 2014, p. 36).

As externalidades, numa visão estritamente econômica, são decorrentes de falhas do mercado na definição ótima dos recursos, assim, o preço de um produto não leva em consideração os danos sociais e ambientais, ou seja, há uma distorção no mercado provocada por externalidades negativas cujos prejuízos gerados durante o processo de produção são socializados entre todos os agentes, enquanto os benefícios do lucro são capitalizados por quem causou os danos¹¹⁵ (Nordhaus, 2019, pp. 1991-1992). O mercado falha quando não há regulamentação sobre a utilização dos bens considerados comuns ou quando não há definição concreta sobre os direitos de propriedade (Aragão, 2014, p. 36). As externalidades que atingem os bens comuns podem ter dimensão global, como ocorre com as alterações climáticas em decorrência da emissão de gases estufa para atmosfera, neste caso, as externalidades globais se diferenciam das domésticas já que estas fogem ao controle de mercados e governos nacionais (Nordhaus, 2019, pp. 1991-1992). Sob o ponto de vista jurídico as externalidades sociais e ambientais negativas são injustas, pois configuram-se em atos que causam danos à sociedade, e pior, usualmente ficam impunes (Aragão, 2015, p. 36).

O processo de industrialização gerou benefícios aos países ricos e, em alguma medida, também beneficiou os pobres, mas há que se destacar que a industrialização gerou externalidades negativas à generalidade das nações em função da grande quantidade de gases do efeito estufa que foram emitidos desde o século XVIII, sendo que os países pobres foram os que menos contribuíram, ao passo que são os que mais sofrem com os impactos causados pelas mudanças do clima (Shue, 2015, p. 13). A responsabilidade histórica remete a ressarcimentos a serem feitos seja em função de dano causado à sociedade, devendo neste caso ser aplicado o princípio do poluidor-pagador (*“polluter pays principle”*), independentemente da decorrência de benefícios e vantagens em função do dano gerado, situação em que cabe a aplicação do

¹¹⁴ As externalidades são negativas quando causam prejuízos sociais e ao ambiente, como na emissão de poluentes, mas em alguns casos também podem ser consideradas positivas quando, por exemplo, geram inovação ou avanço tecnológico (Dybvig & Spatt, p. 231, 1983).

¹¹⁵ Este processo de capitalizar os benefícios da industrialização respeitando os limites da propriedade privada e dos meios de produção, compartilhar com a generalidade da população as externalidades negativas decorrentes da emissão de gases estufa e querer dividir a conta entre todos para reparação do dano, com apoio de governos, também pode ser considerado como uma forma de *“lemon socialism”* (Shue, 2015, p. 20).

princípio do beneficiário-pagador (“*beneficiary pays principle*”), ambos associados à justiça corretiva (*Ibidem*).

Como mencionado anteriormente, mesmo que os países da periferia tenham colhidos alguns frutos da industrialização, aqueles que historicamente mais poluíram e se beneficiaram são, inegavelmente, os países do centro. Contudo estes países, valendo-se de seu maior poder político e econômico na esfera internacional, agem no sentido a rechaçar a justiça corretiva, e ao invés de assumirem a culpa, propõem constantemente aos demais países que os custos pela reparação do dano devem ser compartilhados por meio da justiça distributiva (*Ibidem*). E que para tal ocorra os países do centro constantemente ao “*ability to pay principle*” (*Ibidem*), mecanismo que encontra lugar nas negociações climáticas através do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, fato que imputa uma responsabilidade, mesmo que velada, a todos.

O princípio do poluidor-pagador já está bastante difundido e consta no regramento interno da maioria dos países, além de compor o ordenamento jurídico do direito internacional público (Aragão, 2014, p. 52). Este princípio foi originalmente adotado na esfera internacional pela OCDE a partir de 1972 com o objetivo de auxiliar os países a darem respostas efetivas às exigências ambientais que começaram a emergir desde então, e também, para assegurar a manutenção da qualidade ambiental (OECD, 2020, pp. 3-5). Este princípio tem por objetivo regular o controle da poluição, seja através de investimentos para evitar potenciais danos ambientais, seja para reparar prejuízos causados ao ambiente (*Ibidem*). Assim, a responsabilidade de quem provocou o problema será diretamente proporcional à extensão do dano causado (Shue, 2014, p. 60), bem como, caberá ao agente promotor da atividade poluidora tomar as medidas necessárias para garantir que a qualidade ambiental que se tinha antes do dano seja recuperada (Aragão, 2014, p. 56).

No caso específico do aquecimento global o princípio do poluidor-pagador poderá ser analisado através de duas perspectivas, pelo viés da adaptação às mudanças do clima ou pela necessidade de mitigação de emissão de gases de efeito estufa, sendo que sua aplicação poderá ocorrer de modo individual ou combinado (Roser & Seidel, 2017, pp. 119-120). No caso da adaptação os países que historicamente mais emitiram são também os que mais causaram danos, mas os maiores impactos são sentidos pelos países periféricos em função da alta vulnerabilidade às nuances do clima, motivo pelo qual os países desenvolvidos deveriam ser requisitados a pagar ou financiar os custos de adaptação dos países mais pobres (*Ibidem*). No tocante à adaptação, para além das perdas materiais, muitos países e populações sofrerão com perdas imateriais, já que culturas, tradições e modos de vida serão diretamente impactados se houver

necessidade de migração por conta de eventos climáticos extremos, da desertificação ou da subida do nível do mar (*Ibidem*). Este tema é discutido no âmbito da UNFCCC sob o nome de “*loss and damage*” e busca caracterizar a responsabilidade para reparação das perdas e danos causados pelas mudanças do clima aos países menos desenvolvidos (Vanhala & Hestbaek, 2016, p. 120). O assunto gera polêmica por conta desta atribuição de culpa e consequente indenização pelos custos de adaptação que incidirá sobre os países ricos, razão pela qual ainda não avançou em termos práticos na UNFCCC¹¹⁶ (*Ibidem*, p. 127).

Num cenário de mitigação o princípio do poluidor-pagador pode ser aplicado em função da maior fatia do orçamento global de carbono que os países industrializados já utilizaram ao longo do tempo (Roser & Seidel, 2017, p. 121). Se os países do centro fizeram maior uso da atmosfera, consequentemente, são eles os maiores promotores da poluição na forma de emissão de gases de efeito estufa (*Ibidem*). Nesta perspectiva o pagamento não seria feito diretamente através de repasse de dinheiro, mas a correção da injustiça se daria através da abdicação das futuras fatias do orçamento global de carbono pelos países que historicamente mais poluíram (*Ibidem*). Como o desenvolvimento econômico deu-se a partir de uma matriz carbono intensiva, abdicar de cotas de poluição seria o mesmo que renunciar a manutenção dos índices de crescimento, a menos que os países ricos façam uma rápida transição para uma economia carbono neutra ou, pelo menos, drasticamente menos dependente de combustíveis fósseis (*Ibidem*). Esta abordagem a partir mitigação pode ser combinada com outro princípio da justiça corretiva, o do beneficiário-pagador (*Ibidem*).

Os dois últimos séculos foram marcados por grandes avanços econômicos e sociais nas principais sociedades capitalistas do mundo, sendo que a prosperidade que atualmente desfrutam está diretamente associada a um passado altamente intensivo em termos de emissão de carbono (*Ibidem*, p. 130). O fato de que parte daqueles que poluíram não estarem mais vivos para serem cobrados não exime os países desenvolvidos de sua responsabilidade histórica, desta forma, a conta pelas emissões acumuladas ao longo do tempo deverá recair sobre os descendentes das gerações passadas (Shue, 2015, p. 14). Tal raciocínio baseia-se no entendimento que as gerações presentes são beneficiárias diretas das emissões geradas pelos

¹¹⁶ Na Conferência do Clima realizada na cidade escocesa de Glasgow durante o mês de Novembro de 2021 (COP 26) houve pouco progresso na agenda de *loss and damage*, sendo que os Estados Unidos da América, a União Europeia e outros países ricos novamente se negaram a avançar nas negociações para o estabelecimento de um mecanismo financeiro específico para suportar ações nesse sentido. Países que integram o grupo dos menos desenvolvidos e nações insulares localizadas em territórios de baixa altitude, que temem perder grande parte de suas terras em função do aumento do nível do mar, manifestam insatisfação com tal posição e alegam descaso dos países ricos com a causa, já que *loss and damage* é um tema sensível e de grande preocupação para os países mais pobres. Disponível em: <https://www.reuters.com/business/cop/climate-loss-damage-earns-recognition-little-action-cop26-deal-2021-11-13/> . Acesso em: 06/01/2022.

seus antepassados (*Ibidem*). Segundo esta perspectiva aqueles que colheram os benefícios de sociedades industrializadas, independente de terem conhecimento do potencial problema que estava a ser originado em decorrência da poluição atmosférica, não devem buscar subterfúgios para renunciarem da responsabilidade em resolver questões de ordem climática (*Ibidem*). Mesmo que as gerações atuais e futuras não concordem ou consintam com o processo de desenvolvimento baseado em altas emissões escolhido por seus antepassados, elas são afortunadas pelo desenvolvimento econômico e social e por usufruírem de oportunidades criadas pelas sociedades nas quais estão inseridas (*Ibidem*), pois:

Present and future generations benefit enormously from the actions of their nation in the past, because the nation is a continuing corporate entity of which individuals are members. Simply because I was born in a rich industrialized nation, my life has been easier, healthier, and full of opportunities that I would not have enjoyed if I had been born in a non-industrialized nation. I did not request or consent to the carbon emissions of my ancestors, but I benefit by living amidst national affluence produced by means of those emissions. A nation contains continuing structures and institutions; past, present, and future members are primary beneficiaries of these on-going national formations and practices. (Shue, 2015, p. 14).

O princípio do beneficiário-pagador não se atém tanto nas causas geradoras do dano ou prejuízo, como ocorre no princípio do poluidor-pagador, centrando a base de sua análise nos benefícios produzidos por ação pretérita como sendo formadora do processo de injustiça (Roser & Seidel, 2017, p. 131). De acordo com a Figura 11, Roser & Seidel (*Ibidem*) indicam que as emissões geradas pelos países desenvolvidos dão origem a três “efeitos” e três “erros”. Segundo os autores (*Ibidem*) dois efeitos são diretos, o primeiro é a desvantagem gerada aos países mais pobres (*effect 1*) e o segundo a vantagem oferecida aos causadores do aquecimento global (*effect 2*), enquanto a desigualdade econômico e social entre países (*effect 3*) é um efeito indireto. E do ponto de vista moral as emissões geradas pelos países ricos criam três problemas substanciais, porque suas ações geram danos aos mais pobres (*wrong 1*), injustiça (*wrong 2*) e desigualdade (*wrong 3*).

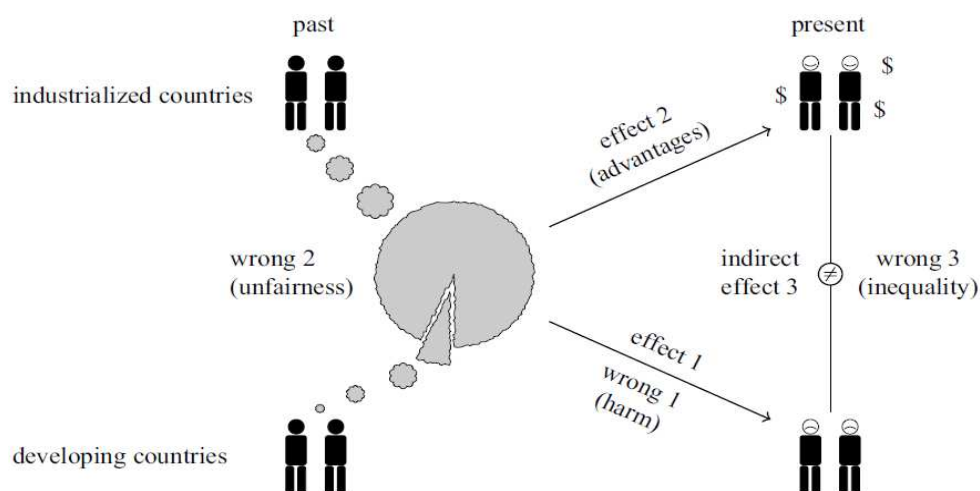


Figura 11. Efeitos e desdobramentos morais baseados no princípio do beneficiário-pagador.
Fonte: Roser & Seidel, 2017, p. 131.

Sob o prisma da justiça corretiva o processo em que os países industrializados se beneficiaram em relação aos países mais pobres e causaram-lhes problemas pode ser analisado, inclusive, através de uma relação de exploração, entendendo-se por exploração quando uma parte tira vantagem indevida de forma injusta de outra parte numa lógica que o explorador se beneficia e o explorado se prejudica de forma involuntária (Vanderheiden, 2008, p. 46). Tal asserção é usualmente rebatida sob a alegação que os países ricos não estão realizando um processo de exploração análogo ao que ocorre nos processos econômicos clássicos e nada está sendo retirado diretamente dos países com baixos índices de industrialização (*Ibidem*).

Ocorre que a atmosfera é um recurso comum que pode ser considerado um bem finito, dada a limitação de preenchimento com gases estufa para conter o aquecimento a ponto de tornar insustentável a vida no planeta da forma tal qual como conhecemos (*Ibidem*), e respeitando um determinado orçamento global de carbono conforme já visto. Cabe sublinhar que atmosfera é um bem comum que deverá ser compartilhado pela generalidade dos habitantes do planeta independente de sua nacionalidade (*Ibidem*). Sob a luz de tal entendimento o uso excessivo da atmosfera pelos países industrializados acarreta danos a todos os demais, com especial impacto sobre os mais pobres, seja porque estes não poderão utilizar as mesmas fatias do recurso em função da grande poluição já emitida pelos países do centro, seja pela falta de capacidade para responderem adequadamente aos impactos negativos decorrentes do uso desmedido dos bens comuns pelos países ricos (*Ibidem*).

Independentemente de se utilizar apenas um princípio ou combinação entre princípios da justiça corretiva, e assumindo que as emissões históricas tiveram papel fundamental no

desenvolvimento dos países e do bem-estar de suas populações, os custos para resolver os problemas causados pela crise climática, que envolve tanto ações de mitigação quanto de adaptação, deverão ser suportados, se não exclusivamente, grandemente, pelas nações que mais se beneficiaram das emissões de gases estufa (Vanderheiden, 2016, p. 29). O curioso é que muitos países a quem deveria caber tal responsabilidade têm pressionado países pouco desenvolvidos a realizarem ações de mitigação e de adaptação, mesmo cientes da dificuldade financeira na maior parte dos países periféricos, que sequer conseguem garantir condições mínimas de bem-estar para sua população (*Ibidem*). Para piorar, os países desenvolvidos não conseguem implementar iniciativas audaciosas para acabar com a dependência dos combustíveis fósseis ou de impor taxaço sobre o carbono em seus próprios territórios em função da rejeição popular, do medo do desemprego ou de oposição no meio político (*Ibidem*).

2.5. Aqueles que não causaram o problema não devem pagar a conta

O arranjo multilateral climático para mitigação de emissões apresentado pelo Acordo de Paris é inovador porque todos os países que integram a UNFCCC tiveram que elaborar estratégias com metas para redução de emissões (Salinas, 2018, pp. 68-69). E para que haja colaboração entre países na busca pela diminuição global de emissões, conforme proposto pelo referido Acordo, é necessário que se avance em termos governança em escala internacional (*Ibidem*). Tal concerto entre nações pela manutenção do equilíbrio climático dá-se em função da inexistência de qualquer mecanismo legal que force os países a assumirem medidas de mitigação, tampouco há previsão de sanções sobre países que estejam emitindo gases estufa em demasia, ficando tudo a critério da boa vontade e do comprometimento que os diferentes Estados possuem com a causa climática (*Ibidem*, p. 72).

Outro aspecto inibidor para que sejam tomadas iniciativas de engajamento com o clima é a aversão ao *free-riding*¹¹⁷ (*Ibidem*, p. 69). O *free-riding* vem sendo utilizado reiteradamente como justificativa para que países não assumam medidas de redução sob o argumento que investimentos destinados ao combate das alterações climáticas terão impacto direto na economia, tornando produtos e processos mais caros e diminuindo a competitividade quando comparado a mercados que não possuem tais preocupações ou exigências normativas

¹¹⁷ No contexto das alterações climáticas o *free-riding* ocorre quando um país ou determinado setor da economia é, de alguma forma, beneficiado em função de medidas de redução de emissão adotadas por outrem (Nordhaus, 2019, p. 1992). Assim, o *free-rider* é beneficiado em decorrência de ação de terceiros sem que para isso tenha que tomar medidas ou incorrer em custos (*Ibidem*).

(Nordhaus, 2019, p. 2007). Desta forma, enquanto a crise climática se agrava há o risco de que em virtude do alegado desconforto gerado pela possibilidade de ocorrência do *free-riding*, as mudanças tardem demasiadamente a chegar (*Ibidem*). Isso acarretará na transferência de responsabilidades e de custos para as gerações futuras (*Ibidem*), ou pior, poderá gerar um ponto de não retorno¹¹⁸ ao sistema climático, cujas consequências e impactos negativos ainda não são totalmente conhecidos (Nobre, 2014, p. 28). A cooperação deverá ocorrer de forma alargada entre os principais países poluidores tendo em conta que o aquecimento global vem sendo considerado a maior e mais preocupante externalidade ambiental que teremos que superar no século XXI (Nordhaus, 2019, p. 2007). Indo além, a crise climática pode ser considerada, inclusive, como o maior desafio posto para a humanidade neste século (Marques, 2012, p. 178).

Conforme se defende aqui, a liderança no combate ao aquecimento global, com massivos investimentos em ações de mitigação e de adaptação, deve emergir dos países desenvolvidos, já que a maior parte das emissões acumuladas na atmosfera ao longo da história foi originada por uma pequena população que vive em países ricos (Shue, 2014, p. 57). Além disso, atualmente os países desenvolvidos são responsáveis por uma fatia muito significativa das emissões, seja em termos absoluto ou *per capita*, enquanto os países extremamente pobres mantêm um padrão ao longo do tempo de emissões em quantidades desprezíveis (*Ibidem*). O princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, que segue um padrão de justiça distributiva e serve como norteador das discussões climáticas em nível internacional, não é suficientemente claro sobre como se atribuem estas responsabilidades, o que dá margem para que todos sejam impelidos a contribuir de acordo com suas capacidades, inclusive os países que tiveram uma participação marginal para o estabelecimento da crise climática (Roser & Seidel, 2017, pp. 99-100).

Durante as rondas multilaterais de negociação sobre o clima é possível, e até mesmo provável, que os negociadores e delegados oficiais dos países desenvolvidos tenham ciência que a busca pela repartição dos danos causados ao clima entre todos os membros não é algo justo, mesmo que o processo se dê de modo diferenciado conforme a realidade econômica do país (Shue, 2014, p. 28). Uma das possíveis explicações para tal posicionamento é que os países ricos têm muito a perder se arcarem exclusivamente com os custos, assim, para diminuir seus esforços e gastos financeiros propõem no cenário internacional que o melhor é dividir a conta

¹¹⁸ O ponto de não retorno se caracteriza pelo início de uma reação em cadeia que marca o desequilíbrio do sistema, que perdurará até o momento em que estabeleça um novo estado de equilíbrio (Nobre, 2014, p. 28). Em termos climáticos é preciso correr contra o tempo e aproveitar as oportunidades que ainda possuímos para manter o sistema funcionando da forma como conhecemos (*Ibidem*, p. 33).

entre todos conforme a capacidade de cada um, à luz do discurso que a crise climática aflige de uma forma ou outra a generalidade dos países, portanto, todos devem colaborar de algum modo (*Ibidem*).

A dinâmica das negociações que ocorrem no âmbito da UNFCCC dá sinais que os países ricos não permitirão que os seus análogos da periferia se desenvolvam com taxas de emissão *per capita* sequer semelhantes àsquelas produzidas pelos países desenvolvidos (*Ibidem*, pp. 70-71). Exemplo disso está no documento de referência em vigor para tratar das questões climáticas em nível internacional, o Acordo de Paris, que deixa dúvidas se é realmente justo que todos os países devem envidar esforços visando assumir ações de mitigação (Boran, 2019, pp. 35-36). Dividir a conta entre todos, mesmo que a capacidade de pagamento de alguns países seja muito diminuta, parece ser mais conveniente aos países desenvolvidos do que partilhar a conta apenas entre as nações mais ricas (*Ibidem*). Certamente os países em desenvolvimento com grandes emissões e que possuem capacidade financeira, caso dos BASIC, também serão acionados para ajudar na mitigação, sendo que estes países já possuem iniciativas internas visando à redução de suas emissões (BASIC Experts, 2011, p. 7). A lógica de partilha dos custos das alterações climáticas deve proteger e preservar de custos os países mais pobres, sendo assim, não deveriam ser solicitados quaisquer investimentos por parte de governos locais desses países para lutar contra as mudanças do clima (Shue, 2014, p. 37), como é o caso dos Países Menos Desenvolvidos (PMD), grupo de países que encontram as maiores dificuldades dentre aqueles que compõem a periferia do globo (Furini, 2019, pp. 98-99). Porém, o Acordo de Paris faz uma convocação uníssona solicitando a colaboração de todos (Boran, 2019, pp. 35-36).

2.6. Os Países Menos Desenvolvidos não devem assumir compromissos financeiros decorrentes da crise climática

A categoria dos PMD foi criada no âmbito das Nações Unidas há mais de cinco décadas, precisamente em 18 de Novembro de 1971 a partir da Resolução da Assembleia Geral 2768 (XXVI)¹¹⁹, com a publicação da primeira lista contendo 25 países em prosseguimento às recomendações contidas nas Resoluções 2564 (XXIV), de 1969, e 2626 (XXV) e 2724 (XXV), ambas de 1970 (ECOSOC, 1971, p. 11). Tais desdobramentos seguem o aconselhamento da primeira conferência da *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD I),

¹¹⁹ Título da Resolução “*identification of the least developed among the developing countries*”, (UNGA, 1971, p. 52).

realizada em 1964, que sinalizou a necessidade de se dar tratamento especial aos países mais pobres dentre os menos desenvolvidos (DESA, 2021, p. 2).

Este grupo foi criado no contexto da Segunda Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento numa tentativa de responder aos graves entraves enfrentados pelos *Least Developed Among the Developing Countries*, sobretudo pelo fato de boa parte destes terem passado por movimentos de descolonização nas décadas de 1950 e 1960 (UNCTAD, 2021, p. 5). Os processos de independência, geralmente conturbados, ocasionaram dificuldades socioeconômicas nas ex-colônias sendo dois dos principais objetivos para o estabelecimento dos PMD: i) a integração econômica no comércio mundial e ii) o fortalecimento de ações sociais voltadas à melhoria da qualidade de vida da população local (*Ibidem*).

Mesmo ciente da heterogeneidade dos países com maiores dificuldades econômicas e sociais dentre os mais pobres, quando da criação da categoria dos PMD a ONU trabalhou na identificação de alguns pontos comuns a todos, para que assim, se justificasse metodologicamente a criação de um grupo de tratamento especial (ECOSOC, 1971, p. 11). Dentre as principais características que foram levadas em consideração quando da criação do grupo estavam os países que possuíam: baixos níveis de desenvolvimento econômico; alta dependência do setor primário e pequena ou quase inexistente atividade industrial; dificuldade de acumulação de divisas para investimentos; população com baixa escolaridade e falta de capital humano qualificado para realizar atividades mais complexas e de maior valor agregado; altos índices de pobreza na população, com consequentes prejuízos à saúde e o bem estar; fraca organização administrativa e governamental, tanto em termos de estrutura física quanto de pessoal e; precária rede de infraestrutura e de prestação de serviços (*Ibidem*).

A partir de então foram identificados países que poderiam se enquadrar entre os PMD, e que, portanto, necessitariam de medidas especiais para vencerem tais desafios (DESA, 2018, p. iii). Cumpre sublinhar que o número de integrantes aumentou consideravelmente desde a criação da categoria, eram originalmente 25 países em 1971, depois passaram a ser 52 em 1991 e, no presente, somam 46 (UNCTAD, 2021, p. 13). Dos atuais 46¹²⁰ países¹²¹ que integram o

¹²⁰ No início deste trabalho, em 2019, a lista dos PMD era formada por 47 países, entretanto, em Dezembro de 2020 Vanuatu deixou de integrar o grupo.

¹²¹ A atual lista de 46 países é formada por: Afeganistão, Angola, Bangladesh, Benin, Burquina Faso, Burundi, Butão, Camboja, Chade, Comores, Djibuti, Eritreia, Etiópia, Gâmbia, Guiné, Guiné-Bissau, Haiti, Iêmen, Ilhas Salomão, Kiribati, Laos, Lesoto, Libéria, Moçambique, Madagascar, Maláui, Mali, Mauritânia, Myanmar, Nepal, Níger, Rep. Centro-Africana, Rep. Democrática do Congo, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Somália, Sudão do Sul, Sudão, Tanzânia, Timor-Leste, Togo, Tuvalu, Uganda e Zâmbia (UNCTAD, 2022).

grupo 33 estão localizados no continente africano, 9 no continente asiático, 3 na Oceania e 1 na América Central, conforme ilustrado na Figura 12.

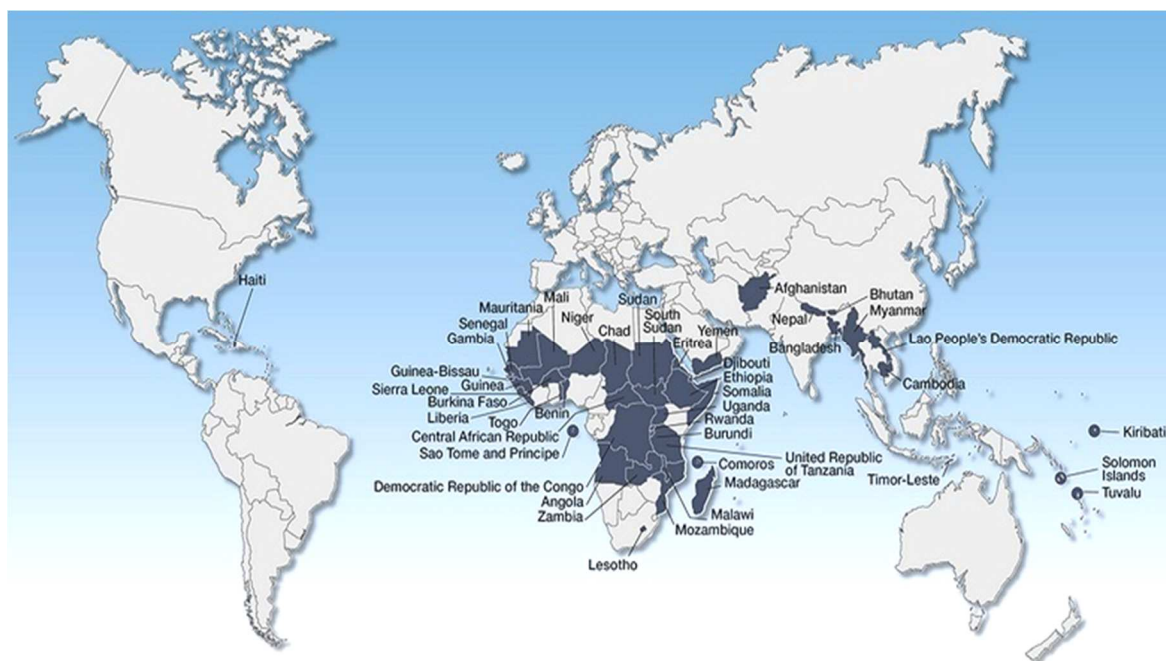


Figura 12. Mapa com os países que integram o grupo PMD. Fonte: UNCTAD (2022). Disponível em: <https://unctad.org/topic/least-developed-countries/map>. Acesso em: 12/01/2022.

O *Committee for Development Policy (CDP)*, órgão subsidiário vinculado ao *United Nations Department of Economic and Social Affairs (DESA)*, é a entidade responsável pelo gerenciamento dos PMD no âmbito das Nações Unidas, que dentre outras questões, atua na atualização dos critérios a serem adotados a fim de identificar os países que devem integrar o grupo (DESA, 2018, p. iii). Ainda no início dos trabalhos na década de 1970 o CDP entendia que, embora o tratamento diferenciado dado aos PMD pudesse configurar ato discriminatório em relação aos demais países em desenvolvimento, deveria ser mantido o tratado especial aos PMD em função da gravidade dos impedimentos econômicos e sociais dos mesmos (ECOSOC, 1971, p. 20). Durante o permanente processo de revisão da lista de países que deveriam integrar o grupo a UNCTAD acabou se solidificando como um eminente *think tank* para dar suporte ao grupo (UNCTAD, 2021, p. 6). Além de produzir relatórios anuais sobre os PMD, especialmente em termos econômicos, este órgão das Nações Unidas também elabora estudos e promove capacitação com o objetivo de melhorar a integração comercial das nações menos desenvolvidas (DESA, 2021, p. 49).

O método de avaliação para que países integrassem os PMD evoluiu ao longo dos anos na busca por maior precisão, ao passo que também buscou ampliar as dimensões socioeconômicas para identificação de entraves ao desenvolvimento (*Ibidem*, pp. 6-7). Neste

processo de permanente refino, que foi favorecido pela evolução na geração e disponibilização de dados, o CDP resolveu adotar atualmente três critérios fundamentais (*Ibidem*). O primeiro deles é a renda nacional bruta *per capita* (*Gross National Income*), que auxilia na identificação de países com baixos níveis de renda na população, e os outros dois são: o *Human Assets Index*, que envolve a avaliação do capital humano, e o *Economic and Environmental Vulnerability Index*, que identificam e apontam vulnerabilidade frente a choques econômicos e ambientais¹²² (*Ibidem*). Cumpre sublinhar que desde 2021 o CDP passou a adotar de forma oficial desde a criação do grupo dos PMD uma caracterização específica para avaliar a vulnerabilidade ambiental, com ênfase para riscos naturais e potenciais problemas causados pelas alterações climáticas (*Ibidem*, p. 9). Embora alguns critérios relacionados a estes tópicos já estivessem aparecendo progressivamente no referido índice desde a virada do milênio (como número de desabrigados em decorrência de catástrofes ambientais, vítimas de desastres naturais e população localizada em zonas costeiras de baixa altitude) a consolidação desta divisão do índice entre vulnerabilidade econômica e vulnerabilidade ambiental só veio a ocorrer a partir de 2021 (*Ibidem*).

A cada três anos o CDP aplica estes critérios em todos os países em desenvolvimento que são membros das Nações Unidas com o objetivo de identificar se há algum novo integrante para a lista, ou então, se algum país apresentou melhorias a ponto de graduar-se¹²³ e deixar o grupo (*Ibidem*). Existe uma diferença entre as regras de inclusão e de graduação, sendo que os

¹²² A renda nacional bruta, que é convertida para *per capita*, fornece informações sobre o total de ganhos dos representantes nacionais em um dado país, além de apresentar os recursos disponíveis de uma nação, sendo que a renda *per capita* nos PMD é muito baixa não só em termos absolutos, mas também quando comparada com outros países em desenvolvimento (DESA, 2021, p. 63). O *Human Assets Index* possui um escore que varia de 0 a 100, em que o mais próximo de zero caracteriza maiores entraves para desenvolvimento associados aos baixos índices de capital humano (*Ibidem*, p. 64). O cálculo utiliza três critérios relacionados à saúde (prevalência de nanismo, taxa de mortalidade infantil até cinco anos de idade e taxa de mortalidade materna) em associação com outros três critérios relativos à educação (taxa de alfabetização de adultos, taxa bruta de alunos matriculados no ensino secundário e índice de paridade de gênero na taxa bruta de matriculados no ensino secundário) (*Ibidem*). Já o *Economic and Environmental Vulnerability Index*, cujos valores também variam de 0 a 100, sendo que quanto maior o índice maior é a vulnerabilidade e a exposição aos impactos negativos frente a choques econômicos e ambientais (*Ibidem*, p. 72). Em alguma medida todos os países do globo apresentam vulnerabilidade a algum choque adverso, mesmo que em circunstâncias muito específicas. Mas em relação aos PMD o CDP entende que é preciso focar nas fontes de vulnerabilidade que: acentuam ou perpetuam o subdesenvolvimento, fogem da capacidade de controle do país e impossibilitam o Estado a dar respostas de maneira adequada (*Ibidem*). Conforme mencionado o índice está subdividido em vulnerabilidade econômica e ambiental, sendo ambos possuem quatro critérios para avaliação. A vulnerabilidade econômica é formada por: participação da agricultura, da pesca e do setor florestal no PIB; análise de isolamento do país e se possui acesso ao mar (*remoteness and landlockedness*); se há concentração de exportações em poucos produtos e; o grau de instabilidade na exportação de bens e serviços (*Ibidem*, p. 73). Já o índice de vulnerabilidade ambiental é composto da seguinte forma: percentual da população que vive em zonas costeiras de baixa altitude; percentual da população que vive em zonas secas e áridas (*drylands*); o grau de instabilidade na produção agrícola e; o número de vítimas de desastres naturais (*Ibidem*).

¹²³As Nações Unidas utilizam o termo *graduation* para se referir aos países que deixam de integrar a lista dos PMD (DESA, 2018, p. 12).

requisitos para graduação são mais rigorosos (DESA, 2021, p. 7). Este maior rigor é uma forma de evitar movimentos frequentes de entrada e saída da categoria num curto espaço de tempo (*Ibidem*). Para que um país seja incluído no grupo ele deve atender a todos os três critérios mencionados anteriormente, já para a graduação é preciso que o país tenha atingido valores mínimos em menos pelo menos dois destes critérios (*Ibidem*). Todavia, integrantes que tenham conseguido aumentar substancialmente a renda *per capita* podem atingir a graduação mesmo com baixo índice de capital humano e alta vulnerabilidade econômica e ambiental, pois na visão do CDP se o aumento de renda mostrar-se suficientemente sustentável o país poderá enfrentar seus impedimentos sem medidas especiais de apoio internacional (*Ibidem*). Até a metade de 2023 apenas seis países que entraram na lista desde 1971 conseguiram graduar-se: Botsuana (1994), Cabo Verde (2007), Maldivas (2011), Samoa (2014), Guiné Equatorial (2017) e Vanuatu (2020); e de modo complementar, projeta-se a saída de outros sete países¹²⁴: Butão (2023), Angola, São Tomé e Príncipe e Ilhas Salomão (2024) e, Bangladesh, Laos e Nepal (2026).

Os PMD comportam cerca de 13% do total da população do planeta, mas é responsável por somente 1,3% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial (DESA, 2018, pp. 1-3) e, ao longo da segunda década dos anos 2000, representou apenas 0,13% do comércio global (UNCTAD, 2021, p. 7). Quando da criação do grupo em 1971 o PIB *per capita* do grupo correspondia a 15% do valor médio global, sendo que com o passar do tempo observou-se uma piora nos números e em 2019, logo antes da pandemia provocada pela COVID-19, o PIB *per capita* dos PMD caiu para menos de 10% em relação à média mundial (*Ibidem*, p. 22). A participação do *share* do PIB dos PMD em comparação ao total mundial, cerca de 1,3%, como seu PIB *per capita* médio em relação à média global, pouco menos do que 10%, são apresentados na figura 13.

¹²⁴ Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/ldc-graduation.html>. Consulta em 20/08/2023.

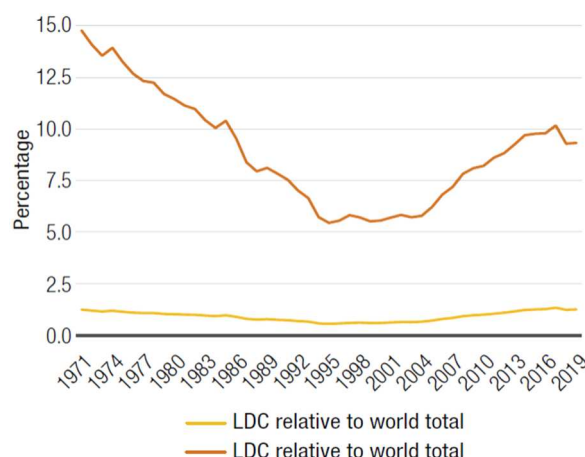


Figura 13. Evolução histórica do percentual de participação do PIB dos PMD em relação ao total mundial (linha inferior do gráfico) e relação do PIB *per capita* dos PMD em comparação à média global (linha superior do gráfico). Fonte: UNCTAD (2021, p. 22).

Quanto aos bens comercializados internacionalmente os PMD seguem apresentando uma grande dependência em relação à exportação de matérias primas, tanto que no ano de 2019, por exemplo, 85% dos países do grupo foram classificados como *commodity-dependent* (*Ibidem*, p. 10). O cenário não parece ter mudado muito de figura ao longo dos anos, tanto que os desafios a serem enfrentados pelo grupo permanecem muito parecidos com aqueles identificados na ocasião do seu estabelecimento em 1971 (*Ibidem*, p. 11). Neste sentido, destaca-se a fragilidade econômica que historicamente acompanha o grupo, já que logo antes da COVID-19 estes países representarem pouco mais de 1% do *share* mundial do PIB, aproximadamente o mesmo de 50 anos atrás (*Ibidem*, p. IV).

O ano de 2020 foi especialmente negativo para os PMD em função da pandemia gerada pelo novo Coronavírus, sendo que estes países tiveram as piores performances econômicas e sociais das últimas três décadas sofrendo um forte revés nos índices de redução da fome e pobreza, assim como, nos programas de melhoria da saúde e educação (*Ibidem*, p. 3). A pandemia afetou milhões de pessoas em função da perda de rendimentos, se for levada em consideração a linha de renda de 1,90 dólares/dia estima-se que mais de 30 milhões de pessoas tenham ingressado na pobreza extrema; se a régua for elevada para 3,20 dólares/dia quase 40 milhões de pessoas foram atingidas e; num cenário de 5,50 dólares/dia cerca de 25 milhões de pessoas foram afetadas (*Ibidem*, p. 40), conforme Figura 14 (A).

Ainda em relação à pandemia, chama atenção a desigualdade de tratamento que os PMD tiveram quanto ao recebimento de doses de vacinas, pois em Junho de 2021 apenas 2% da população destes 46 países haviam sido vacinados, número 10 vezes menor que em outros

países em desenvolvimento e cerca de 20 vezes menor do que nos países desenvolvidos¹²⁵ (*Ibidem*, p. 13), conforme Figura 14 (B). Este é mais um exemplo da dificuldade do grupo dos PMD em enfrentar choques exógenos, com baixa capacidade de resposta em termos financeiros e institucionais (*Ibidem*), o que reforça a dependência de auxílio externo.

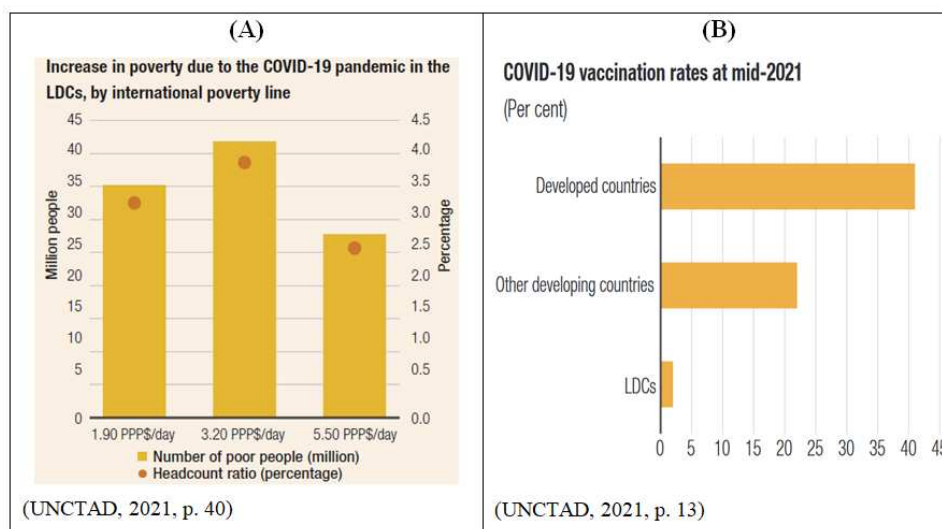


Figura 14. Aumento da pobreza nos PMD devido à pandemia por faixa de renda (A) e percentual de pessoas vacinadas contra COVID-19 em Junho de 2021 (B). Fonte: UNCTAD (2021).

Relativamente ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) médio dos PMD do ano de 1990 até 2015 mostrou uma ligeira melhora, passando de 0,35 no início da série histórica para pouco mais de 0,5 atualmente (Furini, 2019, p. 95). Este valor médio do grupo (0,53) o coloca na faixa que a UNDP classifica como de baixo desenvolvimento humano (UNDP, 2020, pp. 16-19). A título de comparação, no ano de 2019 o IDH médio em nível mundial era de 0,73 (*Ibidem*). São 66 os países que foram caracterizados como detentores de IDH muito elevado (acima de 0,8), sendo que 40% desse total apresentou IDH igual ou superior a 0,9 (*Ibidem*). Já os BASIC apresentavam o seguinte IDH: Brasil e China (0,76), África do Sul (0,71) e Índia (0,64) (*Ibidem*).

De acordo com o ECOSOC (1971, p. 20) o maior esforço para reverter a situação de dificuldade em termos de desenvolvimento social e econômico desses países deveria ser conduzido, a priori, pelos mesmos. Contudo, dado o conjunto de limitações para enfrentar problemas estruturais tão sérios e árduos recomendou-se que a comunidade internacional deveria fornecer ajuda para complementar os esforços locais. A partir de então as contribuições dos países desenvolvidos, especialmente em termos financeiros através de doação (“*granting*”)

¹²⁵ O documento da UNCTAD (2021, p. 13) usa o termo “COVID-19 vaccination rate” e não faz, portanto, referência expressa a quantas doses da vacina haviam sido aplicadas.

e via cooperação técnica, se tornariam indispensáveis para melhoria das condições dos PMD (*Ibidem*). Tendo em vista o grau de importância do financiamento externo para o grupo dos países menos desenvolvidos, estes deveriam receber ajuda “*preferably by grants, or at least with a grant element of 80 per cent*” (*Ibidem*, p. 22). Em relação às medidas de apoio que tem como objetivo ajudar os PMD a superarem seus desafios destacam-se os Programas de Ação, ou *Programme of Action – PoA* (DESA, 2021, pp. 3-5). Estes programas são confeccionados e lançados em conferência específica, durante a *United Nations Conference on the Least Developed Countries*, que acontecem a cada 10 anos e prevê acordos bilaterais, ou envolvendo vários países, para que sejam tomadas ações nos PMD ao longo de uma década¹²⁶.

Este grupo de países tem apresentado ao longo de sua trajetória uma clara dependência externa em termos financeiros (UNCTAD, 2019, p. 15). Os fluxos financeiros são enviados aos PMD por diferentes meios e instrumentos, de origem pública ou privada, podendo ou não gerar dívida, sendo utilizados como fonte para investimento ou consumo (*Ibidem*, p. 16). Os recursos normalmente chegam a estes países sob a forma de empréstimos, investimento estrangeiro direto, remessas do exterior, financiamentos da cooperação Sul-Sul, negociações de títulos da dívida pública e pela ajuda oficial ao desenvolvimento (*Official Development Assistance – ODA*) (*Ibidem*).

A ODA se configura no investimento estrangeiro mais importante para os PMD, tendo em vista que a mesma já se consolidou como a maior fonte de financiamento ao longo dos anos, evidenciando os desafios que os países do grupo possuem para atrair recursos externos baseados no mercado (*Ibidem*). No período de 2014 a 2017, por exemplo, a ODA foi responsável por um terço da entrada de recursos estrangeiros nos PMD, contrastando com apenas 4,5% recebido pelos outros países em desenvolvimento (*Ibidem*). Estes últimos, por sua vez, têm no investimento estrangeiro direto uma fonte maior de financiamento, que no caso dos PMD representou um quinto do total recebido no mesmo período (*Ibidem*). Ao longo deste milênio as remessas pessoais enviadas por residentes de outros países para os PMD também têm se mostrado uma importante fonte de recursos financeiros aos integrantes do grupo (*Ibidem*), conforme Figura 15.

¹²⁶ Até o momento foram realizadas cinco *United Nations Conference on the Least Developed Countries*, sendo que a primeira reunião decenal ocorreu em 1980 e a mais recente foi programada para ocorrer no início de 2022 (DESA, 2021, p. 5).



Figura 15. Principais fontes de financiamento externo recebidas pelos PMD (2000-2017).
Fonte: UNCTAD (2019, p. 18).

E a dificuldade em conseguir diversificar a economia em decorrência das baixas capacidades produtivas em nível doméstico, mesmo que possa se verificar sinais incipientes de melhoria é responsável por manter os PMD numa contínua relação de dependência da ajuda externa (UNCTAD, 2019, p. 27). Assim, pode-se considerar a proeminente dependência da ODA como fonte de financiamento externo uma característica marcante da vulnerabilidade econômica dos PMD (*Ibidem*). A respeito da ODA, que é a principal fonte de transferência externa para os países do grupo, cumpre destacar que ela tem origem na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE e foi criada em 1969 pelos países que integram seu *Development Assistance Committee (DAC)*¹²⁷, cujos membros são os financiadores da ODA (Insebayeva, 2022, p. 34).

Em função de sua importância a ODA passou a ser o padrão “*gold standard*” da ajuda internacional para os países em desenvolvimento e assim continua a ser conhecida até os dias de hoje (OECD, 2021, p. 1). O fluxo financeiro das doações ou dos empréstimos a juros diferenciados segue dois caminhos principais: diretamente do doador para os governos dos países beneficiários, ou então, chega até o destino por intermédio de instituições multilaterais de ajuda ao desenvolvimento (*Ibidem*). Uma parcela significativa dessa ajuda externa que é

¹²⁷ Lista dos doadores da ODA formada pelo *Development Assistance Committee (DAC)* inclui: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Coreia do Sul, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Japão, Luxemburgo, Nova Zelândia, Noruega, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suécia, Suíça, Estados Unidos e União Europeia.

distribuída através de métodos multilaterais se dá por meio de transferência para organizações internacionais, como: o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e as Nações Unidas (Insebayeva, 2022, p. 35). Como veremos no Capítulo 3, estas organizações que atuam como instituições internacionais têm um papel relevante para consolidação da agenda hegemônica dos países doadores, como no caso dos DAC.

Das críticas que recaem sobre a ODA destaca-se o fato da ajuda ser medida a partir da perspectiva do doador e não do destinatário, assim, a métrica utilizada está mais direcionada a identificar o gasto dos doadores, e não os benefícios aos destinatários (Kenny, 2020, p. 2). Isto permite com que países que integram a lista dos DAC contabilizem como ODA gastos que não estão relacionados diretamente à promoção do desenvolvimento e da melhoria da qualidade de vida, como por exemplo: os custos associados a treinamentos de estudantes visitantes, os quais normalmente não retornam ao seu país de origem; gastos com refugiados em deslocamentos internos; refugiados políticos; e taxas administrativas para manutenção da ODA (*Ibidem*). Além das citadas despesas, a ODA também se relaciona com auxílio de emergência, caso da ajuda humanitária e alimentar para situações de desastre natural ou conflito, e ainda que seja inegável a importância de tais gastos para alívio imediato do sofrimento humano, sua ligação com o desenvolvimento econômico e social de longo prazo demonstra-se frágil (Severino & Ray, 2009, p. 16). Juntam-se, ainda, empréstimos com difícil caracterização de ajuda ao desenvolvimento, portanto, na opinião dos autores é difícil encontrar outros exemplos de políticas internacionais que sejam centradas nos gastos ao invés dos resultados quanto ocorre com a ODA. Mas quem define as regras são os ricos doadores do Norte global (Kenny, 2020, p. 3), evidenciando ainda mais que quem tem poder decide e quem não o tem, consente.

Em termos de alterações climáticas, conforme já mencionado anteriormente, assim como as nações mais pobres não foram uma ameaça à manutenção do equilíbrio climático até o presente momento, também não o serão num cenário futuro de curto prazo (Shue, 2014, p. 33). Se dentre os países da periferia focarmos apenas nos PMD é possível notar que a emissão de gases estufa ao longo do tempo é ainda mais insignificante diante do quadro total (Furini, 2015, p. 94). A partir da consolidação dos dados brutos disponibilizados pelo Banco Mundial sobre emissões de CO₂ no período de cinco décadas e meia, de 1960 a 2014¹²⁸, verifica-se que o grupo como um todo contribuiu com somente 0,4% do total lançado para a atmosfera (*Ibidem*), conforme demonstrado na Figura 16.

¹²⁸ A posterior análise dos dados fornecidos pelo Banco Mundial até 2018 indicam que a participação dos PMD segue na mesma proporção. Dados disponíveis em: <https://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.KT>. Consulta em 14/04/2022.

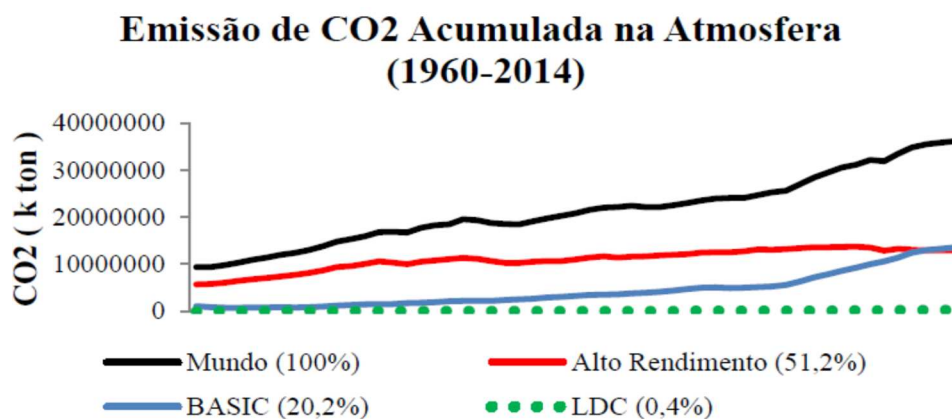


Figura 16. Emissão histórica dos PMD (incluindo Vanuatu) em comparação com países de alto rendimento e BASIC. Fonte: Furini, 2019, p. 94.

Pela análise do gráfico da Figura 16 não parece nem justo nem razoável que os PMD assumam o compromisso do Acordo de Paris em adotar ações de mitigação a curto prazo, mesmo que de forma voluntária e de acordo com suas capacidades, já que não são os responsáveis pela crise climática e possuem sérios problemas estruturais em termos econômicos e sociais a serem superados (Furini, 2019, p. 98). O Haiti, por exemplo, único representante do continente americano nos PMD, emitiu em seis décadas e meia, de 1960 a 2014, tão somente 0,005% do total global. Desta forma, uma nação como o Haiti que comprovadamente possui uma contribuição histórica desprezível, poderá aumentar suas emissões por um bom período de tempo sem que isso tenha qualquer reflexo significativo na piora do aquecimento global (Shue, 2014, p. 33). Mas é pouco provável que o Haiti isoladamente levante esta bandeira e assuma tal postura tendo em conta sua baixa capacidade de influenciar decisões que envolvem questões ambientais (*Ibidem*). E esta incapacidade se reflete nas discussões climáticas, sendo que uma das possibilidades para que isso ocorra deve-se ao fato de poluir pouco, a exemplo dos demais integrantes dos PMD (Shue, 2014, p. 39). Pelo que se tem visto nas Conferências da Partes da UNFCCC, a capacidade de exercer influência é diretamente proporcional ao volume de gases estufa emitido, assim, para se ter poder de barganha é necessário que um determinado país se configure numa ameaça real ao clima (*Ibidem*, p. 33), o que não é o caso dos PMD.

Outro fator decisivo para exercer influência durante as rodadas internacionais que envolvem membros das Nações Unidas é a capacidade financeira, como é o caso da UNFCCC, em que é possível se presumir que alguns países pressionam os demais pela aceitação de acordos notadamente injustos para quem está recebendo a proposta em função destes não possuírem qualquer força para fazerem valer uma alternativa que seja melhor, ou ao menos, menos injusta (*Ibidem*, pp. 38-39). Portanto, diante da falta de recursos financeiros dos países

mais pobres em fazer investimentos, seja para mitigar emissões, seja para adaptar-se aos impactos negativos das alterações climáticas, estes acabam agarrando-se a quaisquer alternativas que dêem uma expectativa de estar ligeiramente melhor do que estaria sem nenhum acordo (*Ibidem*). E isto pode ter relação direta com a dependência que os PMD possuem dos fluxos de capital que recebem dos países desenvolvidos (Furini, 2019, p. 97), tema que será abordado no Capítulo 4.

Considerando que é possível ser demonstrado que a pobreza decorre de uma injustiça estrutural, cujas raízes históricas podem ser associadas em diversos casos com a exploração colonial, é possível também que a injustiça se perpetue durante as rodadas de negociação climática (Shue, 2014, pp. 38-39). Assim, se as nações ricas se beneficiaram da exploração no passado, seja ela colonial ou em decorrência da industrialização, estas insistirão em manter seu domínio a ponto de fazer sua influência no cenário internacional para que os países pobres ajudem a resolver os problemas ambientais gerados pelos países ricos (*Ibidem*). Ademais, para dificultar ainda mais a situação dos países pobres, as nações desenvolvidas vetam quaisquer decisões que sejam contrárias aos seus interesses financeiros e políticos (*Ibidem*, p. 58). E tal lógica parece que está presente no Acordo de Paris, quando países pobres como os PMD, que não causaram o problema climático, são convocados a ajudar a resolver o problema e mitigar emissões (Furini, 2019, p. 96).

Como condição para a assinatura do referido acordo climático na capital francesa todos os países membros da UNFCCC tiveram que elaborar planos voluntários de mitigação, definidos através das *Intended Nationally Determined Contributions*¹²⁹ (INDCs), para serem implementados a partir de 2020 (*Ibidem*, 2019, pp. 96-97). Para se ter ideia dessa medida imposta como condição para assinatura do Acordo de Paris, todos os países que integram os PMD, que em 2015 eram 47, cuja participação no aquecimento global é ínfimo conforme já visto, tiveram que enviar propostas de redução de emissão a partir de ações em seu próprio território (*Ibidem*). A partir das INDCs enviadas pelos PMD para a assinatura do Acordo de Paris, o autor (*Ibidem*) compilou informações para identificar se as ações de mitigação do grupo estavam totalmente condicionadas ao suporte técnico e financeiro internacional, ou se haviam países dispostos a investir recursos próprios, conforme demonstrado pela Figura 17.

¹²⁹ Cada país integrante da UNFCCC teve que elaborar e submeter suas *Intended Nationally Determined Contributions* (INDCs), na forma de planos oficiais de caráter voluntário contendo ações de mitigação e de adaptação às mudanças do clima, como parte integrante das negociações que culminaram no Acordo de Paris em 2015 (Asselt & Kulovesi, 2017, p. 364). A partir de 2020 tais intenções deveriam ser colocadas em prática através de planos nacionais de combate as alterações climáticas, conhecidos como *Nationally Determined Contribution* (NDC) (*Ibidem*, p. 363-365).

Do total de 47 países analisados 24 sinalizaram como fundamental a colaboração internacional para redução de emissões. Destes 24 países, apenas metade conseguiu elaborar compromissos de mitigação, sendo a outra metade sequer conseguiu fazê-lo, o que aponta para uma fragilidade institucional para lidar com a agenda climática nestes países (*Ibidem*). Independentemente da capacidade institucional para elaborar estratégias nacionais de mitigação, fato é que estes 24 países indicaram que as ações de mitigação têm caráter condicional. No jargão da UNFCCC (2021, p. 14) isto significa que atividades redução dependem e estão “condicionadas” à: disponibilização de acesso a recursos financeiros internacionais; transferência de tecnologia, cooperação técnica e capacitação vinda do exterior; e da presença de mecanismos de mercado que remunerem reduções.

Por outro lado, 23 países, cerca de metade dos PMD, apresentaram em suas INDCs que estavam dispostos a investir recursos do próprio orçamento (período 2020-30) em ações de promoção à mitigação de emissões (Furini, 2019, p. 96). Assim, apesar de não abrirem mão de auxílio internacional em suas metas de redução, na forma condicionada, 23 países demonstraram que estavam dispostos a assumirem ações incondicionais (*Ibidem*), ou seja, que não dependiam do auxílio externo (UNFCCC, 2021, p. 14). Contudo, a necessidade coletiva de obtenção de recursos vindos de outros países demonstra a fragilidade econômica dos PMD no combate ao aquecimento global, motivo pelo qual o autor (*Ibidem*) entende que é totalmente infundada a participação deste grupo, com contribuição histórica de 0,4% para o problema, em mitigar emissões.

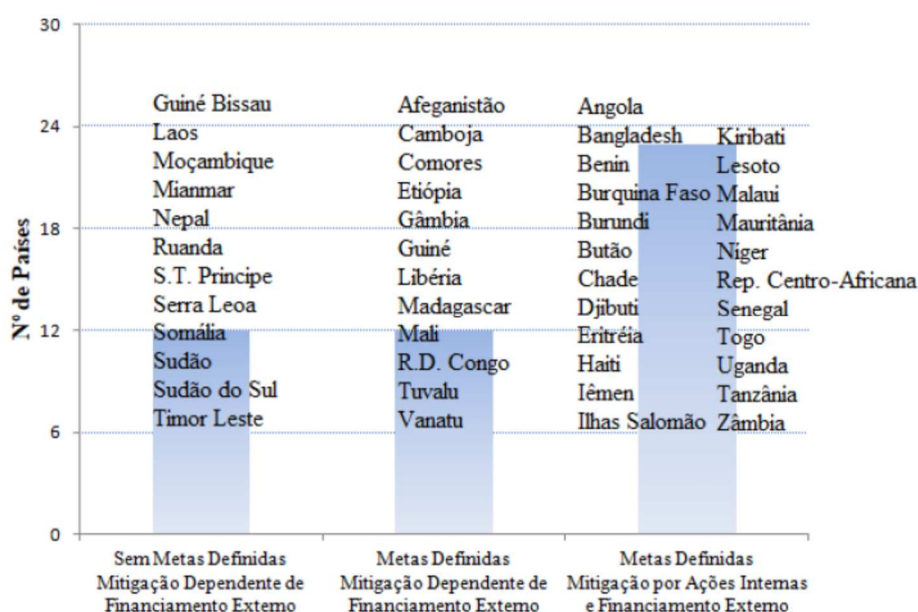


Figura 17. Posicionamento dos PMD para ações de mitigação estabelecidas nas INDCs (incluindo Vanuatu) para o período 2020-2030. Fonte: Furini, 2019, p. 97.

Não parece justo pedir às nações pobres que utilizem o curto orçamento que possuem e sacrifiquem seu próprio desenvolvimento econômico e social para ajudar no combate às alterações climáticas, a qual foi aceleradamente desencadeada desde a segunda metade do século XIX pelo processo de industrialização que enriqueceu as nações atualmente desenvolvidas (Shue, 2014, p. 44). Tão logo os países mais pobres tenham condições econômicas favoráveis e sua população tenha padrões decentes de sobrevivência, aí sim, estes poderão ser cobrados para desenvolverem de forma mais sustentável (*Ibidem*). Ademais é preciso atentar ao que foi dito por Anil Agarwal & Sunita Narain (1991, pp. 1-3)¹³⁰ de que para se buscar justiça, igualdade e equidade é imperioso fazer uma clara distinção entre o que são as “*survival emissions*”, necessárias para atender necessidades básicas de pessoas pobres que vivem em países do Sul, em relação as “*luxury emissions*” destinadas a satisfazer o desejo consumista de países industrializados do Norte com elevadas taxas de emissão *per capita*. Desta forma, sob o ponto de vista da justiça climática e da justiça corretiva não parece razoável que os PMD, que possuem sérias restrições financeiras e carências sociais de várias ordens, e cuja contribuição histórica para o aquecimento global é ínfima, sejam convocados a ajudar a resolver um problema ambiental criado pelas nações ricas (Furini, 2019, p. 94).

Também é certo que tanto os recursos naturais disponíveis no planeta, assim como o equilíbrio climático, não suportam bilhões de habitantes sob os moldes utilizados para desenvolvimento nas mesmas taxas *per capita* dos países ricos, portanto, é possível perceber que há uma espécie de encruzilhada para os países pobres (i) ou se colocam à disposição meios de desenvolvimento baseados em baixas emissões e que, ao mesmo tempo, sejam financeiramente viáveis para que todos os países possam ter acesso, sendo mais baratos que as tecnologias tradicionais ou (ii) os países pobres terão de enfrentar a pressão que será feita pelos países ricos em conter seu desenvolvimento econômico e social baseado em modelos tradicionais mais intensivos na emissão de carbono (Shue, 2014, p. 51). Porém, especificamente

¹³⁰ Em 1991 Anil Agarwal e Sunita Narain, que atuavam como pesquisadores na organização não-governamental *Centre of Science and Environment (CSE)*, sediada na Índia, publicaram o *paper* “*Global Warming in an Unequal World*”, que dentre outros objetivos, buscou dar uma resposta ao relatório publicado no mesmo ano pela organização privada de pesquisa *World Resource Institute (WRI)*, sediada nos Estados Unidos da América. Para Agarwal & Narain (1991, pp. 1-3) a principal intenção do relatório do WRI era valer-se do debate que se iniciava na opinião pública sobre o aquecimento global para imputar corresponsabilidade aos países em desenvolvimento, e assim, criar um pretexto para a perpetuação da desigualdade entre países do Norte e do Sul. A partir desta crítica à WRI os autores (*Ibidem*) contestavam o entendimento do Norte global e defendiam que as emissões do Sul deveriam ser consideradas como necessárias à sobrevivência. Desta forma, não poderia ser imputada corresponsabilidade para quem (i) tinha como urgente a melhoria nas condições precárias de vida e (ii) não havia sido responsável pelo agravamento do aquecimento global ao longo do tempo. Já as emissões voltadas à ostentação e manutenção dos elevados padrões de vida em países ricos, essas sim, deveriam ser objeto de contestação (*Ibidem*).

em relação aos PMD, cujas emissões históricas são da ordem de apenas 0,4% do total global, se este grupo aumentasse, por exemplo, em 10 vezes sua taxa de emissão, o que seria um incremento extremamente expressivo, sua fatia do orçamento global passaria para apenas 4% do total, o que ainda assim continuaria a ser um valor muito baixo tendo em conta que a população do grupo é de pouco mais de um bilhão de habitantes (Furini, 2019, pp. 94-95).

A proposição de alternativas de desenvolvimento econômico baseadas em baixas emissões de gases estufa demanda iniciativas inovadoras e financiamento em ciência e tecnologia, algo que pode ser feito por países ricos ou em adiantado grau de desenvolvimento, já que os pobres pouco ou nada podem fazer a respeito (Shue, 2014, p. 73). Para que haja transferência tecnológica aos PMD é preciso que os recursos do Fundo Verde para o Clima (*Green Climate Fund – GCF*, em inglês), modalidade de transferência no âmbito da UNFCCC, sejam efetivamente repassados pelos países ricos, que são os principais financiadores, o que não vem ocorrendo de modo satisfatório até o momento (Furini, 2019, p. 97).

Contudo, para conseguir evitar que as mudanças no clima tragam impactos irreparáveis à nossa escala temporal de vida é preciso que a humanidade encare o desafio não apenas como algo meramente técnico, mas sobretudo, como algo que envolve sacrifícios e a reconsideração de valores enquanto membros de uma sociedade global (Jamieson, 2010, pp. 82-86). A vertente técnica das alterações climáticas é de suma importância, pois é a tecnologia quem conduzirá a soluções menos intensiva em carbono, contudo, não há como apostar todas as fichas que a resolução do problema virá apenas através de ações do tipo *problem-solving*, conforme dito por Cox em entrevista no ano de 2009. A humanidade precisa entender-se como parte integrante da natureza, e não como algo a ser dominado por nós, para assim, numa perspectiva holística buscar a sustentabilidade em que se comuniquem nossas atividades com a perpetuação das demais espécies, caminho este que tem na Teoria Crítica um valioso aliado (*Ibidem*).

No capítulo a seguir são apresentadas as principais características das organizações e das instituições internacionais, com destaque para a atuação destas últimas, tendo como base um viés da escola crítica. O Capítulo 3 enfatiza estabelecimento da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima e apresentada uma abordagem na qual se sugere que a UNFCCC atua como instituição no regime climático internacional.

CAPÍTULO 3 – UNFCCC: INSTITUIÇÃO INTERNACIONAL E HEGEMONIA

Money is leverage in UN negotiations—one may not get everything one wants, but large aid donors are often successful in influencing positions. (Ciplet et al., 2015, p. 42)

Introdução

Durante a análise de obras específicas sobre o papel das organizações internacionais não raro encontram-se autores, como Gutner (2017), Schechter (2010) e Archer (2001), que mesmo dando ciência ao leitor logo na parte introdutória dos seus trabalhos da necessidade de se fazer a distinção entre as organizações e as instituições internacionais, acabam utilizando os termos como sinônimos. Uma das justificativas para esta utilização de forma intercambiada na literatura tem em conta que há situações em que a organização internacional é a materialização da instituição internacional em si num dado contexto e momento histórico (Lamb & Robertson-Snape, 2017, pp. 156-160). Dada essa estreita ligação entre as organizações e instituições internacionais é importante um olhar mais atento sob o funcionamento de ambas.

As organizações internacionais são burocracias autossuficientes criadas por um conjunto de países que tem por objetivo buscar respostas a determinados problemas e desafios que se colocam na realidade internacional (Barnett & Finnemore, 1999, p. 699), o que pode ser considerado como um indicativo para que tais organizações funcionem sob a perspectiva do que Cox (1981) chama de “*problem solving*”. Ainda segundo Barnett & Finnemore (*Ibidem*, p. 702) as organizações podem ser estudadas de forma economicista¹³¹, com vistas a racionalizar e maximizar os processos de trocas entre mercados, ou ainda, seguindo um ponto de vista sociológico¹³² associado à imaterialidade que cerca questões como a busca por legitimidade de ideias, disseminação de valores ou adequação normativa. Cabe salientar que uma das principais características das organizações internacionais é a capacidade de se arranjar como

¹³¹ Barnett & Finnemore (1999, p. 703) citam que na lógica economicista a preocupação em corrigir problemas ainda é mais marcante, tendo em vista que busca-se incessantemente ajustar imperfeições do mercado, especialmente aqueles que de algum modo atrapalham transações comerciais e financeiras. Numa abordagem econômica as preocupações de cunho social e cultural não fazem parte do ambiente da organização, sendo que o foco centra-se na eficiência e na competição (*Ibidem*).

¹³² Seguindo uma perspectiva sociológica as organizações são tratadas como fatos sociais a serem pesquisados e sua eficiência é uma questão empírica, não uma suposição teórica (Barnett & Finnemore, 1999, p. 703). Nesse caso as organizações respondem não apenas a um ambiente com interesses materiais e voltam-se a questões de natureza normativa e cultural (*Ibidem*). Tais questões, ao moldarem a forma como uma determinada organização se posiciona perante a realidade social, também servem para determinar sua missão perante a sociedade (*Ibidem*).

verdadeiras máquinas burocráticas e possuem autonomia para estabelecer as ações cotidianas para seu pleno funcionamento (Barnett & Finnemore, 2004, pp. 1-3).

Já as instituições internacionais têm uma abrangência maior e podem se manifestar tanto de forma abstrata como de modo tangível (Lamb & Robertson-Snape, 2017, pp. 156-160). O termo instituição internacional pode ser aplicado em situações cujos padrões de atividade e comportamento são tidos como “gerais”, como também, em casos em que são considerados “específicos” (Keohane, 1988, pp. 383-384). Aplica-se para designar padrões gerais em casos que as instituições podem ser interpretadas de forma abstrata, a exemplo do que ocorre com o entendimento de soberania, de regime financeiro internacional e de multilateralismo (*Ibidem*). Por outro lado, as instituições podem assumir caráter específico, com sobreposição da função das organizações internacionais, quando estas envolvem a execução de atividades em dimensão internacional numa determinada área, caso do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, a Organização Mundial da Saúde – OMS e a grande variedade de corporações capitalistas de natureza privada com presença global (*Ibidem*).

As organizações internacionais não existem a partir de um vazio político, mas sim como parte integrante do moderno sistema institucional de poder criado pelos estados para que sejam atingidos determinados anseios dentro do sistema internacional (Archer, 2001, p. 29). As organizações internacionais têm aumentado de forma progressiva sua participação no cenário político mundial, seja em número ou influência, passando a burocratizar os mais diversos temas de interesse da esfera internacional (Barnett & Finnemore, 2004, pp. 1-3). E ao passo que as tais organizações aumentam o leque de áreas de atuação aumentam a capacidade de interferir na relação que se dá entre países, como também, passam a influenciar os ditames da política interna dos participantes (*Ibidem*). Tornou-se costumeiro ver governos nacionais deliberarem assuntos da agenda doméstica em função da pressão que recebem para obedecer a normas impostas por agências e organizações internacionais, sob pena de sanções externas, como é no caso dos ajustes estruturais por que devem passar economias comprometidas por ondas de recessão e crise (Schiavone, 2005, pp. 1-2).

Organizações internacionais como o Fundo Monetário Internacional – FMI e o Banco Mundial ao atuarem na construção, legitimação e disseminação da lógica capitalista e das práticas de mercado, e seguindo os interesses dos países centrais, se configuram em exemplos de organizações que se comportam como verdadeiras instituições internacionais (Gareau, 1996, p. 231). O FMI é uma organização internacional que em função da capacidade de exercer

influência sobre seus membros¹³³ dita tanto práticas domésticas quanto internacionais em termos monetário, econômico e fiscal¹³⁴ (Barnett & Finnemore, 2004, pp. 45-46). E esta capacidade de influência que o FMI possui, bem como o Banco Mundial, está intimamente associada ao seu sistema decisório interno criado ainda sob o contexto de Bretton Woods, que fornece aos países ricos o poder para determinar os rumos a serem seguidos por estas duas organizações/instituições internacionais (Weaver & Moschella, 2017, pp. 287-288).

Assim, pelo fato de serem os principais patrocinadores do FMI e do Banco Mundial os países centrais também acabam se tornando responsáveis pela definição da cartilha a ser seguida por ambos, e que por sua vez, é disseminada globalmente interferindo especialmente nos países mais pobres, já que estes têm pouca ou nenhuma capacidade de oferecer resistência às condições impostas (*Ibidem*). Neste contexto, pelo lado dos países mais pobres resta a opção de aceitar as condições num constante processo de internalização de seu papel de coadjuvante, para que assim, não corram o risco de ficarem sem a ajuda que necessitam (Katz, 2006, p. 334). Os encontros nos diferentes palcos multilaterais representam e materializam um fluxo contínuo de disseminação da lógica dominante, ou seja, os valores e ideias que interessam aos países centrais são reforçados e repetidos em diferentes áreas do conhecimento durante os diversos fóruns das organizações e instituições internacionais, especialmente pelo fato de ter nos países ricos os principais idealizadores e patrocinadores destas iniciativas (Puchala, 2005, p. 578). Além do FMI e do Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, a Comissão Trilateral, as diversas frentes e braços das Nações Unidas e outras tantas reuniões multilaterais em diferentes níveis de importância, ao atuarem como instituições internacionais, não devem ser entendidas como plataformas que possuem interesses fragmentados e desconectados (*Ibidem*).

Assim, num contexto de sobreposição entre organizações e instituições internacionais é possível dar especial atenção para as Nações Unidas nas suas mais variadas frentes, cujo papel é validar e disseminar preceitos, normas e ideologias elaborados e defendidos pelo bloco histórico ocidental elitista (Puchala, 2005, pp. 579-583). Neste sentido cabe destacar que a ONU possui laços estreitos com os interesses da ordem mundial vigente desde o seu nascimento (Castro, 2012, p. 209). Portanto, esta organização internacional não foi concebida para ser uma espécie de hiper governo mundial ou supranacional preocupado em resolver a desigualdade de

¹³³ Atualmente 190 países são membros da organização. Disponível em www.imf.org. Acesso em 20/05/2021.

¹³⁴ Quando países encontram-se imersos em crises econômicas recorrem, frequentemente, ao FMI e ao Banco Mundial, e mesmo que as condições impostas por ambos acarretem interferência direta em nível doméstico, os membros acabam por consentir e passam a adotar as políticas recomendadas por estas instituições internacionais (Barnett & Finnemore, 2004, pp. 45-46).

renda e a má distribuição de recursos entre os centros mais ricos e as periferias menos favorecidas (*Ibidem*). Ações e programas das Nações Unidas acabam por dar mais ênfase na diminuição dos danos causados pela desigualdade do sistema capitalista, do que propor iniciativas que visem transcender os problemas gerados por ele (*Ibidem*). Pode-se dizer que a ONU em suas diversas ramificações se manteve fiel ao longo do tempo ao perfil de atuação traçado quando de sua criação e percebe-se que se posiciona como uma instituição ocidental já que, na maior parte dos casos, suas políticas coincidem com as preferências ocidentais (Puchala, 2005, pp. 579-583). Portanto, posturas que não estejam de acordo com as preferências da elite ocidental tendem a não ser aprovadas, financiadas e, por conseguinte, implementadas no âmbito das Nações Unidas (*Ibidem*).

Algumas das agências de ajuda multilateral que estão vinculadas as Nações Unidas possuem iniciativas que, dentro de uma perspectiva (neo)gramsciana proposta por Cox, visam a disseminação do capitalismo liberal¹³⁵ e da hegemonia transnacional (Hattori, 2003, pp. 154-156). Agências da família ONU atuam como verdadeiras instituições internacionais que ajudam a desenvolver normas e ideias que interessam aos países ricos, que não por acaso, são os principais patrocinadores das ações (*Ibidem*). Ademais, o processo não envolve o uso de força coercitiva, mas é capaz de coagir e provocar situações que induzem o consentimento (*Ibidem*). O relacionamento entre agências internacionais e países receptores usualmente envolvem doações, e isso serve para validar uma relação histórica hierárquica entre países na qual se naturaliza o acesso desigual a recursos e legitima os ricos como maiores merecedores (*Ibidem*). E Hattori (*Ibidem*), ao citar Pierre Bourdieu¹³⁶ como proponente da dominação simbólica que disfarça as relações de poder na esfera social, entende que no relacionamento entre nações a doação de recursos é um ato simbólico de propagação do poder que transforma os países ricos em generosos e benevolentes e os pobres em agradecidos, sendo que este agradecimento também se manifesta na forma de consentimento da ordem posta por aqueles que financiam a ajuda externa.

Quando da implementação de ajuda por meio de atividades promovidas por agências vinculadas as Nações Unidas, por exemplo, é comum que ocorra em paralelo uma série de

¹³⁵ Um rápido levantamento das declarações de missão e objetivos das agências internacionais que promovem a ajuda externa revela que os ideais liberais são amplamente disseminados para os recebedores, cabendo aos países pobres a obrigação de promovê-los em diferentes formas no território nacional (Hattori, 2003, p. 158). E para tanto o foco se dá no desenvolvimento, contudo, parece haver confusão e controvérsia generalizada nas cartilhas de ajuda externa sobre o que termo realmente significa e como deve ser alcançado respeitando as especificidades de cada país (*Ibidem*), dando a entender que se propaga a lógica do “one size fits all”.

¹³⁶ Hattori (2003, p. 156) utiliza como referência o proposto por Pierre Bourdieu (1977, p. 191) na obra “*Outline of a Theory of Practice*”.

modificações no regramento interno dos países recebedores (*Ibidem*). Se por um lado há uma necessidade por parte do doador que se façam ajustes internos para garantir que a finalidade do financiamento seja atingida, evitando possíveis problemas de corrupção, fraude e mau uso do dinheiro, por outro, este processo envolve a criação de procedimentos que igualmente servem para preparar a entrada de outros atores externos (*Ibidem*). Portanto, estas medidas têm por objetivo facilitar o trabalho de organizações e instituições internacionais, como no caso do Banco Mundial e do FMI (*Ibidem*). Estes, ao atuarem segundo a lógica de recebimento de juros, exercem uma dominação menos simbólica do que nas doações (*Ibidem*). Ao contraírem empréstimos as partes mais pobres do globo acabam consentindo mediante certas imposições, assim há uma forma de coerção dissimulada que não é forçada nem imposta com violência, a qual é acompanhada de uma lógica que passa a ser legitimada e seguida por todos (*Ibidem*).

Quando o assunto é o regime climático global conduzido no âmbito da UNFCCC as instituições internacionais também se manifestam como locais de reprodução e transformação das desigualdades no sistema internacional, portanto, o regime climático é um caso particularmente interessante quando se trata de conceituar e analisar o papel das instituições internacionais (Prys-Hansen, 2020, p. 354). Tendo em vista que esta tese busca entender o motivo pelo qual países do grupo dos PMD aparentam ter consentido com medidas de mitigação de emissões para atender a demandas do Acordo de Paris, buscou-se vislumbrar no presente Capítulo de modo mais amplo o papel da UNFCCC. Na hipótese que se aventa os países do centro têm capacidades materiais e maior acesso a ferramentas que podem ditar o controle ideológico da questão climática em nível global. O palco é uma organização internacional que, ao mesmo tempo, dá mostras que pode servir como instituição internacional relativamente à agenda climática.

Dentro do vasto material já produzido pela UNFCCC se fará um recorte no Acordo de Paris, cujo processo de assinatura levou três anos, iniciou na Conferência das Partes de Doha, realizada entre a última semana de Novembro e a primeira de Dezembro de 2012, quando os países membros da UNFCCC concordaram que havia a necessidade de um acordo multilateral que substituísse o Protocolo de Quioto, fato que culminou com a assinatura do Acordo de Paris em Dezembro de 2015. O ajuste da lente com foco mais de perto sobre o acordo firmado na capital francesa permitirá analisar se ele atua como um dispositivo de viés hegemônico utilizado pelos países que historicamente mais poluíram para que todos passem a ter metas de mitigação, ainda que voluntárias.

Analisar mais de perto como a UNFCCC como agente promotor de preceitos que servem como base normativa, técnica e legal para a definição de questões climáticas em termos globais,

quer seja atuando como organização, ou como aventa-se aqui, exercendo o papel de instituição internacional é de extrema relevância. Soma-se a isso a capacidade que a UNFCCC possui em disseminar pelas diferentes partes do mundo as ideias por ela produzidas. Desta forma, a UNFCCC serve como uma espécie de bússola que guia os debates sobre alterações climáticas nos mais distintos níveis. Se por um lado ela oferece elementos que podem ser utilizados para inserir o tema das alterações climáticas a pessoas consideradas novatas no assunto, por outro, gera material que serve de base para direcionar negociações multilaterais de alto nível envolvendo chefes de estado. Mesmo diante de públicos e realidades tão distintos a UNFCCC é capaz de fornecer linhas gerais, ou ideias centrais, que dão uniformidade e coesão ao discurso, independentemente da circunscrição em que esteja ocorrendo o debate.

Mas antes de entrar especificamente no tema é preciso, de forma preparatória, discorrer sobre a atuação das organizações internacionais. Isso porque a UNFCCC insere-se num contexto em que inegavelmente é uma organização internacional. E como já mencionado, por mais que seja corriqueiro encontrar na literatura o emprego do termo organização internacional de forma análoga a instituição internacional é importante que se faça sua distinção. E entende-se que a UNFCCC tem uma atuação que pode ser comparada a uma instituição internacional tendo em vista que é uma Convenção em que se estabelecem no campo das ideias princípios e normas a serem seguidas pelos participantes.

Na parte inicial deste Capítulo será abordado como as organizações internacionais podem atuar na forma de instituição internacional, tendo como base um viés da escola crítica. Em seguida, serão abordados os principais elementos que caracterizam as organizações internacionais, em seguida irá se discorrer sobre o processo que marcou o surgimento das organizações internacionais até o estabelecimento das Nações Unidas. Na segunda parte deste Capítulo se apresentará como se deu a entrada da questão ambiental nas Nações Unidas, processo que foi fundamental para posterior consolidação desta agenda no cenário internacional. Seguindo, se versará sobre o estabelecimento da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC, ou UNFCCC), bem como, o Protocolo de Quioto. Por fim, é proposta a ideia de que a UNFCCC serve como eixo central, para o regime climático internacional.

3.1. O funcionamento da organização internacional na forma de instituição internacional

Há quem entenda que as organizações internacionais, uma vez criadas, acabam por assumir vida própria e tornam-se capazes de desenvolver uma agenda cada vez menos dependente dos Estados (Barnett & Finnemore, 2004, p. 5). Sob esta ótica, de viés construtivista, valorizam-se as várias formas em que a organização internacional assume autonomia e dita de modo independente sua agenda, criando sua própria ideologia e interferindo na vida dos países sem que para isso precisem de prévia e formal autorização de seus membros (*Ibidem*). Esta escola exalta a relevância das organizações internacionais, pois enxerga que estes atores desempenham um papel importante no cenário mundial, já que podem interferir diretamente na dinâmica de países e no relacionamento entre estados. Esta corrente vislumbra que é perfeitamente possível que organizações internacionais tenham autonomia e prezem, de fato, pelo princípio da isonomia no momento do estabelecimento de regras, metas e condutas sem predileção por uma ou outra parte (*Ibidem*).

Contudo, este posicionamento valorizado por Barnett & Finnemore (2004) de base teórica construtivista, e que avista as organizações internacionais atuando de forma autônoma e com premissas assentes na equidade e igualdade para contemplar todos os seus membros mostra-se contrário a outras correntes de pensamento. Na avaliação realista, por exemplo, por mais que as organizações internacionais possam gozar de alguma independência, sobretudo para tocar atividades cotidianas, elas ainda estão subordinadas aos interesses nacionais, em especial, daqueles países que exercem maior poder sobre a organização, fato já observado há quase cinco décadas por Keohane & Nye (1974, p. 39) e que continua sendo válido até os dias de hoje, conforme defende Castro (2012, pp. 172-173). E o poder econômico, concentrado nos países que dominam a economia mundial e os meios de produção em escala global, interfere diretamente na autonomia de organizações cuja atuação se confunde com de instituições, como é o caso do Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial do Comércio, por exemplo (Overbeek, 2005, p. 52). Questões mais centrais de ordem estratégica envolvendo as regras e normas a serem seguidas por todos os membros de certas organizações são elaboradas para atender, em especial, aos interesses de alguns poucos países ricos centrais, sobretudo o “centro do centro” do sistema-mundo (Bailin, 2001, p. 24).

Portanto, a liberdade que as organizações internacionais possuem, conforme defendido pelo viés construtivista, fica embaçada e um pouco mais difícil de ser observada se tivermos

em conta que seu aparato burocrático não tem prerrogativa para impor aos Estados apenas diretrizes formuladas internamente pelas suas equipes (Overbeek, 2005, p. 52). A pouca margem de manobra para criarem regulamentações reforça o papel que parte das organizações internacionais, incluindo as de grande porte, funcionam como verdadeiras instituições internacionais cuja função primordial é disseminar ideais que atendam de forma permanente ao longo do tempo os interesses hegemônicos (*Ibidem*). As estratégias hegemônicas são criadas em círculos mais reservados e de participação restrita, como aqueles formados pelos países que integram o G-7 ou a OCDE, e em seguida, são disseminadas sob a forma de ideologia para outras organizações internacionais (*Ibidem*).

Para John Ikenberry (2019, pp. 7-8) a dinâmica internacional varia conforme o período histórico e para que possa ser compreendida depende da incorporação de uma série de dimensões, como regras, leis e instituições. Partindo de um viés realista destaca que as ordens internacionais, por exemplo, são substituídas conforme uma potência emergente sobrepõe a vigente, acarretando mudanças profundas na configuração de poder (*Ibidem*). E por mais que o autor salvasse a visão de um único hegemom decorrente da *Pax Americana*, destaca que os parceiros ocidentais (Canadá, Europa e Japão) que defendem os valores da democracia liberal acabaram por se beneficiar de uma ordem com características multifacetadas, cujos pilares foram alicerçados no multilateralismo e nas instituições internacionais (*Ibidem*). Neste processo os países ricos utilizam as instituições internacionais como ferramentas para disseminação de seu poder, mas ao mesmo tempo pré-determinam limites à sua própria autoridade na medida em que absorvem algumas demandas dos países pobres numa troca que visa garantir o consentimento e a complacência destes (*Ibidem*). Embora Ikenberry (*Ibidem*) não seja declaradamente um adepto das ideias gramscianas, entende-se aqui que essa marcha encabeçada pelos países ricos de institucionalizar ordens internacionais de forma generalizada através da extensão de seu poder, o que envolve atender minimamente a demanda dos países pobres, é uma concepção que pode ser vista como com um elo com as ideias de hegemonia de Gramsci.

As teorias de relações internacionais dominantes foram criadas para validar a supremacia econômica e militar ocidental e disseminá-la sob a forma de hegemonia intelectual (Czubocha & Rejman, 2020, pp. 32-33). Já a escola crítica busca identificar os interesses hegemônicos que estão por trás da legitimação de ordens internacionais que, por sua vez, interferem diretamente no estabelecimento de políticas e ações nos mais diversos ambientes de fóruns e convenções em nível mundial (*Ibidem*). Aqui se destaca o trabalho de Robert Cox (1981; 1983), responsável por identificar que determinadas organizações internacionais

trabalham em benefício de países dominantes e funcionam como ferramentas de elaboração de ideias que atendam aos seus interesses em escala mundial.

Organizações que atuam na forma de instituições atuam na validação, universalização e disseminação de ideias e normas no contexto hegemônico internacional, e como exemplo, o autor cita o papel desempenhado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (Cox, 1983, pp. 172-173). Em função da existência de discursos dominantes, os quais costumeiramente expressam a ideologia dos países dirigentes, Cox nos atenta para a realização de uma detalhada e minuciosa apreciação dos objetivos e valores que são disseminados pelas organizações e instituições internacionais (Czubocha & Rejman, 2020, pp. 32-33). Segundo Cox as ideologias trabalham de modo articulado para fazer valer os interesses hegemônicos das classes (países) dominantes (Gareau, 1996, p. 226).

No entendimento de Cox as organizações internacionais, assim como a ordem mundial e os arranjos multilaterais, são tipologias de instituições internacionais que legitimam a hegemonia em curso (*Ibidem*, p. 227). Desta forma, nem mesmo quando pessoas oriundas do mundo em desenvolvimento estão à frente de uma organização internacional, por exemplo, elas são capazes de exercer influência direta na hegemonia implantada pelos países ricos (*Ibidem*, p. 227). E mesmo quando falamos de instituições internacionais de cunho regional, que via de regra atendem aos interesses das elites locais, é possível se verificar um permanente desagrado com a ordem hegemônica de nível global (*Ibidem*). Isto fica claro em momentos de encontro em ambientes de participação ampla numa mesma plataforma internacional, já que os objetivos dos países do centro sobrepõem-se aos interesses dos países periféricos (*Ibidem*).

As elites por serem detentoras das forças de produção no campo material (estrutura) produzem uma dominação notória sobre as demais classes, sendo que de modo complementar, Gramsci deu especial destaque para a dimensão incorpórea e invisível por onde se disseminam as estratégias de dominação das classes dominantes (superestrutura). Outro legado que Gramsci deixou ao pensamento marxista foi identificar que a figura do Estado não se resumia a sua burocracia devendo, portanto, ser compreendido como um complexo processo dialético que envolve a interação entre sociedade civil e a sociedade política (Eyerman, 1981, pp. 46-48). A ordem social que interessa à classe dominante é colocada em marcha e conta com o apoio ou aceitação das classes subordinadas em função de sua falsa consciência¹³⁷, sendo que cabe ao Estado legitimar e reproduzir esta dominação (*Ibidem*). Portanto, o controle do Estado além de

¹³⁷ Há que se destacar que a falsa consciência é construída através de um processo histórico e se dá a partir da prática da vida social e cultural de indivíduos e grupos e da interação com ideologias prontas (Eyerman, 1981, pp. 46-48).

depende do presumível poder majoritário sobre os elementos que compõem a sociedade política, também depende do comando sobre a sociedade civil a partir da propagação de ideologias através dos governantes e das estruturas de governo (Salem, 2020, p. 29).

E ao elevarmos esta lógica da relação hegemônica que se dá internamente em um Estado para o cenário internacional é possível identificar a reprodução de um raciocínio hegemônico em nível global por parte de Estados ricos e que conta com a colaboração de diferentes mecanismos como organizações e instituições internacionais (Katz, 2006, p. 336). Estas, por sua vez, como numa espécie de missão corporativa disseminam os preceitos hegemônicos para os demais Estados fazendo a conexão entre capacidades materiais, presentes no campo da estrutura, e a ideologia que encontra terreno na superestrutura (*Ibidem*). Este processo de transferência de ideologias e políticas dominantes, amparado pelo capitalismo neoliberal, flui com rapidez em todo o mundo auxiliado pela globalização, sendo que a promoção do neoliberalismo ocorre de forma ativa em diversos palcos e fóruns por um grupo de Estados poderosos e, claro, com o apoio de certas organizações e instituições internacionais (*Ibidem*, p. 333).

Ainda sobre a importância dada as instituições para disseminar a ideologia hegemônica, Henk Overbeek (2005, pp. 49-50) destaca que o conceito de “internacionalização do estado” de Cox está associado aos processos hegemônicos que envolvem a expansão da produção internacional e do capitalismo neoliberal. Para que todos possam participar do mercado globalizado como membros do mesmo clube os países precisam, em sua generalidade, aceitar algumas regras que fazem parte de uma ordenação política maior e mais complexa que exige: i) a inserção numa estrutura ideológica comum e de consenso sobre os caminhos e rumos da economia mundial; ii) consciência que o processo de construção de consenso está hierarquicamente estruturado e que poucos são os atores que dão as cartas e; iii) a realização de um ajuste interno, através da elaboração de políticas domésticas, que facilitem o livre fluxo econômico e que façam com que os ditames da ordem global também se estabeleçam como referência nacional (*Ibidem*). E segundo Cox, os contornos para esta aceitação ampla e irrestrita são disseminados através das principais organizações internacionais, que ao se posicionarem como instituições internacionais, atuam como membros ativos deste processo e se configuram numa espécie de classe que, por muitas vezes, se coloca no mesmo patamar de importância dos principais países centrais¹³⁸ (*Ibidem*).

¹³⁸ No caso da Comissão Trilateral, do Banco Mundial, do FMI, da OCDE, da Organização Mundial do Comércio e das Nações Unidas, para citar algumas organizações/instituições de relevância internacional, é comum que os

Desta feita, quando a função de uma organização se mistura e funde com a missão da instituição internacional pode parecer ainda mais claro que as organizações internacionais são instrumentos ao serviço de Estados poderosos (Shadlen, 2004, p. 98). E Shadlen (*Ibidem*) ao colocar o foco de seu estudo na Organização Mundial do Comércio dá notas sobre a existência de nexos entre as capacidades materiais dos países mais ricos e o comando de organizações internacionais, indicando ainda que as ideias disseminadas pelos países centrais são consentidas pelos países periféricos, em especial os mais pobres. Em linha com tal percepção é possível identificar que mecanismos de transferência de recursos financeiros dos países do centro para aqueles que integram o grupo dos PMD, embora tragam benefícios pontuais para as nações mais pobres, não são suficientes para trazerem melhorias significativas a ponto de quebrarem o elo de dependência que possuem com as nações mais ricas (Bailin, 1997, pp. 15-20). Este processo nada mais é do que uma forma de perpetuar a hierarquia na lógica econômica liberal através da adesão pelos países do grupo PMD a normas e regras internacionais desenhadas pelos países do centro, sem quaisquer intenções de repasse ou transferência de poder para os países periféricos (*Ibidem*).

E tal pode ser observado nos ambientes de negociações que envolvem uma participação mais alargada dos membros, os quais valem-se da prerrogativa de serem uma arena de discussão e participação coletiva e imparcial, em que é comum se dizer que todos os países em algum momento tenham que relativizar posições e ceder terreno para que acordos possam ser concretizados (Shadlen, 2004, pp. 81-82). Contudo, observa-se que os países periféricos, em especial os mais pobres do grupo, sempre figuram entre aqueles que dificilmente conseguem aprovar seus itens de pauta, mas por outro lado, são os que mais cedem e menos contestam as decisões tomadas (*Ibidem*). As propostas aprovadas em plenária atendem, fundamentalmente, aos interesses das nações mais ricas e que possuem maior poder de influência nas instituições e organizações internacionais, sobretudo pelo fato dos países desenvolvidos normalmente figurarem entre os principais patrocinadores das iniciativas em curso (*Ibidem*). Desta forma, países com menor poderio econômico no cenário internacional como os do grupo PMD abrem mão, inclusive, de questões fundamentais para sua própria soberania para poderem ter acesso a canais de multilateralismo e assegurarem acesso a algum recurso financeiro, e então, dirimirem situações de dificuldade extrema que atravessam (*Ibidem*). Assim, de acordo com Shadlen (*Ibidem*, p. 98) o ambiente de negociação multilateral para os países mais pobres é de

secretários-gerais ou presidentes conversem de igual para igual com a maior parte dos chefes de estado dos países membros (Overbeek, 2005, pp. 49-50).

subserviência, aceitação e consentimento visto que: “*the price of multilateralism for developing countries is accepting rules written by more powerful actors*”.

Fato é que Gramsci e Cox se complementam e ajudam a formar um legado que dá mostras de ser pouco entusiasta quando se trata de organizações internacionais, tendo em vista que ambos tiveram contato com as mesmas (Gareau, 1996, pp. 224-225). Neste processo em que o papel das organizações e das instituições se sobrepõe, ao falarmos de Gramsci e Cox destacam-se a atuação da Liga das Nações e da Organização Internacional do Trabalho. Gramsci adquiriu uma visão bastante negativa a respeito da Liga das Nações¹³⁹, que para ele serviu como a instituição que legitimou a hegemonia dos países ricos sobre os demais após a Primeira Guerra Mundial, além de não ter sido capaz de conter o avanço do fascismo na Itália (*Ibidem*). Cox, por seu turno, também teve uma visão pouco positiva a partir de sua experiência por largos anos como alto funcionário na OIT¹⁴⁰, que para ele, nada mais era do que uma simples expressão da disseminação da lógica hegemônica de seu tempo (*Ibidem*). O processo de legitimação é objeto de destaque na análise realizada tanto por Gramsci, quanto por Cox, pois a legitimação das instituições exige que sejam simultaneamente legitimadas as ideologias (superestrutura) e as manifestações de interesse econômico (estrutura) (*Ibidem*).

A legitimidade é, portanto, um elemento extremamente relevante nos processos que envolvem as organizações e instituições internacionais (Barnett, 2021, pp. 5-6). A legitimidade envolve a percepção generalizada por parte dos estados membros que as diretrizes disseminadas por uma instituição têm características desejáveis, adequadas e apropriadas para todos (*Ibidem*). E ela é construída a partir de um sistema de normas e valores em que o consenso se sobrepõe a coerção, sendo que a maior parte das teorias no campo das relações internacionais compreende que a legitimidade é crucial para que sejam implantadas ordens internacionais (*Ibidem*). Numa abordagem marxista uma possível explicação para o consentimento dos países menos desenvolvidos pode estar associada ao fenômeno da falsa consciência no contexto internacional, caso em que os países periféricos acabam por consentir e dar legitimidade a

¹³⁹ Embora tenha reconhecido que o mundo havia alcançado sua consciência e vontade de se organizar internacionalmente após a Primeira Grande Guerra, Gramsci rejeitou a proposta de Wilson para a Liga das Nações, pois considerava que esta não representava o verdadeiro humanitarismo (Gareau, 1996, p. 225). Segundo Gramsci, o real objetivo de criação da Liga era servir de plataforma para melhor atender aos interesses do capitalismo e facilitar sua expansão (*Ibidem*).

¹⁴⁰ Cox renunciou ao cargo quando apreendeu que a Organização Internacional do Trabalho, concebida durante a Conferência de Versalhes para conter a ameaça bolchevique e perpetuar a relação dispar entre os donos dos meios de produção e a força de trabalho, uma vez controlada pelos Estados Unidos da América era uma clara expressão de como uma instituição mundial travestida de organização internacional legitimava e disseminava valores, interesses e normas hegemônicas para os demais países (Gareau, 1996, p. 226).

determinada ordem mesmo que esta contenha elementos que venham a ser prejudiciais aos seus interesses e objetivos e, como agravante sustente sua própria dominação (*Ibidem*).

Relativamente à legitimidade associada à falsa consciência, esta pode assumir caráter capcioso quando grupos de países pobres lesam seus próprios interesses ao consentirem com preceitos políticos e hegemônicos que ocultam os prejuízos (Barnett, 2021, p. 7). E dentro das discussões sobre a atuação de instituições internacionais no processo de legitimidade de uma ordem política internacional é preciso entender o papel desempenhado pelas Nações Unidas e suas agências, nomeadamente, quais interesses buscam atender, se é dos Estados poderosos ou da generalidade dos países (*Ibidem*). Tal noção reforça o que Keohane & Nye (1974, p. 39) afirmavam já na década de 1970, e ainda segue válido, sobre a dificuldade da própria ONU em chegar a acordos vinculantes sobre questões importantes no cenário internacional. Para os autores (*Ibidem*) isto decorre, primordialmente, do posicionamento de alguns poucos países que detêm grande poder nas Nações Unidas, e não por intransigência ou discordância da maior parte dos membros. E isto se deve ao fato das organizações internacionais, rol em que se enquadra a ONU, se transmutarem em instituições internacionais para refletir os interesses dos atores que exercem o poder ou ocupam a liderança em escala global (*Ibidem*, p. 60). E sem dúvidas, o componente econômico-financeiro é um dos pilares que sustentam este comando (*Ibidem*).

É preciso evidenciar que os contornos projetados para as organizações internacionais podem ser distintos em função do propósito assumido (Voeten, 2019, p. 149). Desta forma, ao passo que podem ajudar a solucionar problemas comuns aos integrantes baseados em ganhos coletivos, por outro lado, também podem se configurar em meios estruturais desenhados pelos países com maior força política e econômica para atingir interesses próprios mesmo que à custa daqueles com menor força, deixando-se de lado a obtenção de resultados coletivamente desejáveis (*Ibidem*). E por mais que tal lógica não se torne uma prática oficial, o que possivelmente ocasionaria uma debandada dos membros, o desenho de algumas organizações internacionais para servir como instituições é um forte indício de que elas não apresentam, necessariamente, soluções pertinentes para todos os membros (*Ibidem*, p. 153). Pior, fazem com que integrantes mais fracos econômica e politicamente, e consequentemente com menor poder de barganha, sejam rotineiramente prejudicados (*Ibidem*).

A seguir serão abordados os principais aspectos responsáveis pela caracterização das organizações internacionais.

3.2. Principais formas e características das Organizações Internacionais

Conforme apresentado na introdução deste Capítulo o que se busca aqui é defrontar-se com as características complementares em torno das organizações internacionais, pois se de um lado atuam no campo da estrutura como ferramentas do capital para que os interesses neoliberais consigam avançar na arena global, por outro, no campo da superestrutura disseminam ideologias que atendem aos anseios de grupos de países hegemônicos podendo, portanto, funcionar como verdadeiras instituições internacionais. E nesse aspecto é importante destacar o que dizem Barnett & Finnemore (1999, p. 704) sobre a escolha de determinada abordagem teórica. Para os autores, devemos escolher aquela cujas hipóteses se aproximam de condições que possam ser experimentadas a partir da análise da organização internacional que estamos estudando e, por certo, devemos estar cientes dos possíveis erros (*bias*) que podem ser gerados ao seguirmos tais suposições. E há ainda que se referir que dentre as diferentes possibilidades teóricas cada escolha é somente uma possibilidade teórica ou “*framework*”, portanto, não é a verdade em si e os resultados da pesquisa devem servir como ferramenta de comparação com outros obtidos através da utilização de outras correntes de pensamento e formas de análise (*Ibidem*, p. 714).

Conforme vimos, pelo fato das organizações internacionais fazerem parte do escopo das instituições internacionais estas organizações podem ser vistas como atores influentes na política mundial possuindo, inclusive, capacidade de regular e direcionar os rumos de determinados temas da agenda internacional, o que está estreitamente associado a legitimidade e ao prestígio que os demais atores atribuem a uma determinada organização (Hurd, 2014, pp. 42-43). As organizações internacionais podem ser influentes se as circunstâncias assim permitirem, como também, podem ser alvo de críticas e desprezadas por atores poderosos que procuram mantê-las marginalizadas se estes sentirem que de alguma forma seus interesses estão sob ameaça (*Ibidem*, p. 47).

E para ter reconhecimento e legitimidade a organização internacional deve, ainda, superar o dilema entre o interesse individual e o coletivo, e para isso é preciso fazer uma leitura precisa da realidade para saber qual a postura a ser adotada e, assim, conseguir ganhar relevância na discussão internacional (*Ibidem*, pp. 42-43). As organizações internacionais podem ter funções variadas e isso decorre tanto em função da forma como atuam, como também, deriva do modo como são vistas por seus pares e demais atores (*Ibidem*). Uma determinada organização internacional pode ser vista de forma individual porque reúne numa

única entidade anseios de várias unidades interdependentes ou membros, podendo atuar como agente internacional que congrega e aglutina um mesmo objetivo, tal qual faz um governo nacional que carrega decisões unificadas mesmo sabedor da heterogeneidade que forma sua sociedade (*Ibidem*). Mas também é coletiva justamente por ser formada por um conjunto de unidades que são eles próprios atores independentes. E isto pode ser visto com mais clareza no momento em que a organização internacional acolhe os membros e serve como uma espécie de fórum para que sejam dirimidas questões específicas dentro de um mesmo tema, porém, sob perspectivas distintas em função da realidade que enfrentam os diferentes membros do grupo (*Ibidem*, p. 51).

A atuação das organizações internacionais começou a ser fortalecida e ganhou mais relevância em nível global especialmente após a Segunda Grande Guerra com o estabelecimento das Nações Unidas (Seixas da Costa, 2021)¹⁴¹. Estas organizações passaram a contar com a participação de uma quantidade cada vez maior de membros a partir da segunda metade do século XX, sobretudo pelo aumento do número de países que conseguiram sua independência, muitos dos quais ainda eram tutelados ou estavam sob a condição de colônia, sobretudo na África e na Ásia (*Ibidem*). O avanço do processo de globalização no período pós-Guerra Fria teve como resultado direto um maior relacionamento entre países, especialmente em termos comerciais, o que suscitou a necessidade de diversificar e ampliar o rol de organizações internacionais, o que por sua vez, aumentou a participação de estados e do seu aparato diplomático (*Ibidem*).

Embora as organizações internacionais tenham entrado em evidência com o fim da Segunda Grande Guerra a importância dada a este tipo de organização no cenário mundial é mais antiga. Há mais de um século Paul Samuel Reinsch já destacava sua relevância na relação entre países e defendia que as percepções do direito internacional precisavam ser revisadas e atualizadas para corresponder de forma satisfatória às mudanças que o mundo enfrentava (Reinalda, 2013, p. 1). Reinsch, cientista político e diplomata norte-americano, indicava a necessidade de modernização do direito internacional visando o estreitamento de relações entre estados decorrentes da consolidação das organizações internacionais (Reinsch, 1911, p. 4). Se por um lado já era possível perceber que tais organizações avançavam a passos largos em diversas áreas de interesse, por outro, cabia ao direito acompanhar essa evolução e fornecer as

¹⁴¹ Conforme proferido pelo Embaixador Francisco Seixas da Costa durante a aula aberta “Diplomacia da/na União Europeia e Diplomacia e Globalização” realizada em ambiente virtual no dia 24 de Maio de 2021, no âmbito do Curso “Diplomacia e Negociação Internacional” promovido pelo Departamento de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa.

bases jurídicas nesse inevitável relacionamento entre estados induzido pela ação das organizações internacionais (*Ibidem*). Aparentemente Reinsch não demonstrava maiores preocupações em definir e conceitualizar as organizações internacionais naquela altura, até mesmo porque este termo aparece raramente em sua obra, optando por empregar a expressão *international unions* para se referir às associações entre países para tratar de um objetivo comum (*Ibidem*, p. 126).

Na visão de Reinsch diante do aumento das necessidades humanas estas só seriam plenamente satisfeitas se fossem extrapolados os limites circunscritos pela esfera nacional (*Ibidem*). O autor acreditava que a cooperação entre países através das *unions* seria a melhor maneira para oferecer as vantagens da modernidade para um maior número de pessoas, além de servir para proteger os cidadãos dos potenciais males que o mundo em transformação trazia consigo, como por exemplo, crimes e doenças (*Ibidem*, p. 137). Portanto, as organizações entre estados, mesmo que ainda em caráter incipiente entre a segunda metade do século XIX e o início do século XX, nada mais eram do que a formalização desta compreensão materializada através de entidades legalmente amparadas e que tratavam do interesse público na esfera supranacional por meio da atuação direta de representantes dos governos¹⁴² (*Ibidem*, p. 126). Contudo, mesmo tendo se passado mais de um século da obra de Reinsch e, por mais que muito tenha avançado na atuação e compreensão das organizações internacionais desde o projeto que envolveu a Liga das Nações até a formação das Nações Unidas, defini-las de forma precisa é uma questão que ainda está por se resolver na literatura, sobretudo em função da falta de consenso sobre sua conceitualização (Gutner, 2017, p. 19; Schechter, 2010, p. vii).

Mesmo diante das dissonâncias teóricas é possível encontrar algumas características convergentes entre os autores para definir uma organização internacional, como por exemplo: ser uma entidade burocrática formada por três ou mais países membros para tratar de objetivos em comum; conter documento específico de criação dando aos membros o direito de eleger periodicamente órgãos de governo e dirigentes; possuir estrutura física, como sede própria; ter funcionários e secretariado permanentes; possuir agenda específica com atividades contínuas; ter dotação orçamentária com contribuição financeira inteira ou parcialmente suportada pelos

¹⁴² Reinsch (1911) exalta a iniciativa que governos de diversos países tiveram em promover a criação de algumas organizações internacionais (*international unions*) para alavancar o comércio exterior e cita o papel relevante neste processo da *Telegraphic Union*, com o fim de suportar o aumento na demanda pela utilização dos serviços de comunicações via telégrafo, com e sem fio (pp. 15-19); o estabelecimento da *Universal Postal Union* para auxiliar na crescente troca de correspondências e documentos pelos correios (p. 21); assim como o surgimento da *Metric Union* para dirimir constantes problemas que existiam nas relações de trocas comerciais pela falta da padronização de medidas (p. 35); e da *Union for the Publication of Customs Tariffs* que era responsável por coletar dados atualizados de regras legais e tarifárias visando a publicação periódica a ser disponibilizada aos membros (pp. 41-42).

integrantes; reunir periodicamente seus membros, com encontros mais regulares e um número mais restrito de participantes, e outros mais esparsos e plurais com a participação de todos os membros, também chamados de conferência ou assembleia (Gutner, 2017, pp. 19-20; Schechter, 2010, p. vii; Schiavone, 2005, p. 5; Archer, 2001, pp. 35-36).

A falta de concordância para definição do termo se relaciona com outra dificuldade, que é a de estabelecer quem pode ou deve ser membro participante para que a entidade seja considerada uma organização internacional (*Ibidem*). E através da análise da literatura é comum encontrar autores que veem lugar somente para a presença de estados soberanos, enquanto há quem entenda que estados não soberanos ou aqueles com reconhecimento internacional limitado possam também participar; outros julgam que podem ocorrer uma formação híbrida entre estados, independentemente de serem soberanos ou não, juntamente com determinadas agências intergovernamentais, e mesmo não-governamentais, ou ainda; há quem considere que uma organização internacional, ao ser formada por estados, não deva necessariamente ser representada pelo chefe de estado, ou seu *staff* imediato, ou ainda representantes diplomacia oficial, abrindo espaço para organizações que funcionem a partir do relacionamento entre diferentes esferas do poder nacional executivo, legislativo e judiciário (Gutner, 2017; Schechter, 2010; Schiavone, 2005; Archer, 2001); e por fim, há quem entenda que as organizações internacionais não são uma plataforma exclusiva dos estados nacionais e podem ser formadas a partir do fenômeno da paradiplomacia¹⁴³ exercido por atores subnacionais¹⁴⁴ (Paquin, 2020; Tavares, 2016).

¹⁴³ A paradiplomacia (“*Paradiplomacy*”) é um neologismo que surge da abreviação da diplomacia paralela (“*parallel diplomacy*”) e começou a ser analisada e discutida em meio acadêmico no início da década de 1980 a partir dos postulados de Ivo Duchacek e Panayotis Soldatos (Tavares, 2016, p. 7). A valorização da paradiplomacia deve-se ao crescente destaque atribuído aos poderes subnacionais nas relações internacionais por meio de contatos permanentes, ou *ad hoc*, de governos locais com governos, empresas ou organizações de outros países a fim de desenvolverem as dimensões internacionais de suas competências locais (*Ibidem*). A paradiplomacia é um fenômeno que representa uma mudança importante na política externa e internacional, pois vai além da preocupação tradicional de se estudar a atuação do poder central e da diplomacia tradicional (Paquin, 2016, pp. 59-60). Se por um lado os interesses internacionais dos governos subnacionais possam variar bastante, assim como a capacidade financeira para mobilizar ações, por outro, são capazes de encontrar temas em comum e mobilizam recursos consideráveis para lançar plataformas e manter iniciativas através de organizações internacionais (*Ibidem*). E, por mais que os estados subnacionais tenham limitações de poder em relação ao poder central, os quais usualmente estão assentes em bases constitucionais, a paradiplomacia é um fenômeno que não pode mais ser ignorado mesmo em países altamente centralizadores (*Ibidem*).

¹⁴⁴ Embora seja de interesse neste tópico da tese versar sobre o estabelecimento de organizações internacionais decorrentes do relacionamento entre estados destaca-se a atuação de organizações internacionais formadas por atores subnacionais: cidades, regiões, províncias ou estados da federação (Tavares, 2016, p. 10). Estas organizações internacionais, que decorrem da interação entre atores em escala subnacional de mesmo nível e estrutura, e podem ou não contar com o suporte de agências intergovernamentais ou não-governamentais, são alavancadas pelo desenvolvimento da paradiplomacia no cenário global (*Ibidem*, pp. 106-109). Para mais, os governos subnacionais dispõem de organizações e fóruns internacionais para tratarem, além de questões de interesses exclusivamente locais, de temas globais que possuem implicação direta nas localidades na qual exercem a administração pública, como é o caso das alterações climáticas (*Ibidem*, p.15-17). Apesar de sabedores que a

Diante dessa falta de uniformidade para definir quem são os agentes que formam o plantel das arrumações entre países que partilham determinados objetivos, também é comum que se encontre termos distintos para conceituar as organizações internacionais, por isso considera-se importante fazer algumas elucidações. É o que ocorre com o termo organizações intergovernamentais (IGOs)¹⁴⁵ que aparece na literatura sendo utilizado de modo análogo a organizações internacionais, que igualmente não possui homogeneização com relação à definição e abrangência (Schechter, 2010). Contudo o mais usual é que as IGOs sejam consideradas entidades formadas exclusivamente por estados para tratar unicamente dos interesses comuns aos países envolvidos através de seus governantes, ou por meio de representação técnica e diplomática (Gutner, 2017, p. 19; Schechter, 2010, pp. vii-ix; Reinalda, 2009, p. 5).

Dito isso, deve-se atentar imediatamente para a diferença que há entre as IGOs e organizações internacionais não-governamentais (INGOs)¹⁴⁶, visto que estas últimas embora possam ter por objetivo tratar de interesses que são de responsabilidade primeira do poder público, elas não substituem os governos, especialmente porque são formadas por atores privados que atuam na esfera internacional (*Ibidem*). E tal diferenciação é feita porque usualmente há quem faça confusão entre ambas, tendo em vista as INGOs partilham de algumas características fundamentais para determinação das IGOs, que são: texto ou documento para convencionar os objetivos da organização; sede própria; secretariado e funcionários permanentes que são responsáveis por realizar as tarefas ordinárias; reuniões periódicas entre os membros; dotação orçamentária e; presença de três ou mais estados membros, que no caso das INGOs devem ser representantes privados de três ou mais países (*Ibidem*).

As INGOs têm atuação muito semelhante a das ONGs¹⁴⁷, ou Organizações Não-Governamentais, contudo, as INGOs destacam-se por terem um arranjo entre três ou mais entes privados de países diferentes e cuja área de atuação se dá em nível regional ou mundial,

soberania do poder central exerça uma assimetria de poder que impõe limites de atuação para os entes subnacionais, estes utilizam-se da participação em organizações internacionais para legitimar a implementação de políticas públicas em nível local, sobretudo quando não há interesse do governo central em avançar em pautas consideradas importantes aos atores subnacionais (Paquin, 2020, p. 58). Tavares (2016) enfatiza ao longo de sua obra que as organizações de cunho subnacional estão desenvolvendo, numa proporção cada vez maior, as principais características que tipificam as organizações internacionais, como por exemplo: documento de formação contendo os objetivos pré-determinados pelos membros (cidades, províncias ou estados federados) oriundos de três ou mais países diferentes; caráter permanente (*staff e board*) e sede própria; reuniões e encontros periódicos; dotação orçamentária específica e, ainda; deliberação e indicação de ações, quase sempre voluntárias, que poderão ser implementadas localmente a critério dos membros desde que não tenham impeditivos legais oriundos do poder central.

¹⁴⁵ Do inglês *Intergovernmental Organizations*.

¹⁴⁶ Do inglês *International Non-Governmental Organizations*.

¹⁴⁷ Do inglês *Non-Governmental Organizations*.

enquanto as ONGs costumeiramente ficam restritas à esfera local e/ou nacional (Schechter, 2010, p. ix). E as INGOs podem ainda ser consideradas híbridas (*Hybrid INGO*) quando possuem representação governamental e alguma representação não-governamental (Archer, 2001, p. 39). Se tal instituição híbrida foi estabelecida através de convenção firmada entre estados deverá ser considerada uma IGO, caso da Organização Internacional do Trabalho, do contrário deve prevalecer a utilização do termo *Hybrid INGO* (*Ibidem*).

Das relações entre governos pode ainda derivar outra categoria, a das organizações transgovernamentais (TGOs)¹⁴⁸, contudo estas não são controladas pelos atores centrais do governo ou da política externa (*Ibidem*, p, 40). As TGOs podem ser instituídas por qualquer entidade associada a uma das esferas de poder de um país (legislativo, judiciário ou executivo) que assinar protocolos oficiais e mantiver relações com seus análogos de outros países (*Ibidem*). E, ainda, da interação entre atores privados do segundo setor surgem as organizações internacionais não-governamentais de negócios (BINGOs)¹⁴⁹, mais conhecidas como corporações multinacionais e que mantém relações comerciais em diversos países do mundo (*Ibidem*). A Figura 18 mostra como se dá a relação entre os diferentes tipos de organizações internacionais.

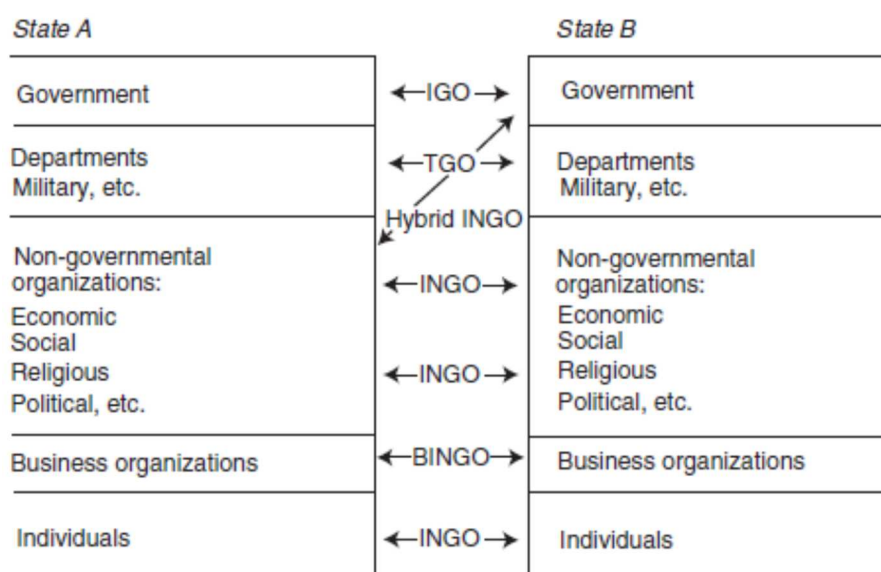


Figura 18: Tipos de Organizações Internacionais. Fonte: Archer, 2001, p. 39.

Para dar norte ao trabalho e não querendo aprofundar nesta seara que discute os limites das organizações internacionais e quem deve ou não ser membro integrante do grupo para assim

¹⁴⁸ Do inglês *Transgovernmental Organizations*.

¹⁴⁹ Do inglês *Business International Non-Governmental Organizations*.

ser considerada uma IGO toma-se por base o entendimento que tem maior disseminação na literatura, reiterando que não há consenso. Como visto, ainda que de forma breve nos parágrafos anteriores, a determinação de um conceito com limites claramente estabelecidos ainda carece de uniformidade. Com o avanço das relações de interdependência entre atores públicos e privados querer restringir as organizações internacionais apenas ao círculo dos estados, soberanos ou não, por meio da diplomacia oficial ou de departamentos de estado, é uma busca teórica que não se sustenta por completo. Contudo, a bibliografia consultada indica que, da forma como se deu a evolução das IGOs ao longo do tempo, deve prevalecer o entendimento que elas representam a multiplicidade e a diversidade de governos (membros estatais) que decidiram se unir, pois partilham do mesmo propósito (objetivo comum) e que para tal possuem um aparato ao seu dispor para auxiliar no que for preciso, como sede própria, secretariado e funcionários (estrutura permanente).

E o fato de ter governos é preponderante quando ocorrem dúvidas sobre a classificação das organizações internacionais. Conforme referido anteriormente a OIT, por exemplo, mesmo que aja de forma híbrida aceitando a co-participação de governos, representantes de classes trabalhadoras e de entidades patronais, todas com direito a voto, ainda assim deve ser considerada uma IGO (Schechter, 2010, p. vii). Se por um lado as IGOs dão mostras que estão dispostas a ampliar de forma contínua a realização de reuniões que possam contar com a participação de INGOs e demais entidades privadas, como por exemplo em temas que envolvem questões humanitárias e ambientais, por outro a influência de atores privados e do terceiro setor acaba por ser limitada na maior parte dos casos (Archer, 2001, p. 39), já que não possuem credenciais para participarem de plenárias mais importantes nem direito a voto.

Feita a tipificação das organizações internacionais é possível observar que elas atuam nas mais diversas frentes e possuem níveis de conformidade e obrigação para cumprimento de normas estabelecidas muito particulares (Hurd, 2014, p. 10). Os resultados também podem variar bastante, portanto, em alguns casos é preciso que os estados membros atuem para o fortalecimento da organização internacional, em outros há a necessidade que sejam implementadas reformas estruturais profundas, ou ainda, a depender do caso, a melhor alternativa passa pela extinção da mesma (*Ibidem*). Algumas organizações internacionais têm a capacidade de utilizar mecanismos de imposição para convencerem os estados membros a agirem de determinada forma ou de cumprirem certos requisitos, como é o caso do Conselho de Segurança da ONU, com seu forte condão militar (Hurd, 2014, p. 10). Contudo, o que é mais normal se observar são ações de persuasão que levam ao consentimento dos países integrantes (*Ibidem*).

Especificamente no campo das alterações climáticas embora ainda haja uma lacuna no processo decisório direto as INGOs, ou ONGs como são conhecidas todas as organizações do terceiro setor no âmbito da UNFCCC, são cada vez mais atuantes (Allan, 2020, pp. 3-7). As organizações da sociedade civil exercem constante pressão política com a intenção de influenciar as decisões da UNFCCC, especialmente em decorrência do crescente ativismo climático que tem dado voz a um conjunto cada vez maior e heterogêneo de demandas, seja apoiando ideias hegemônicas ou contra-hegemônicas (*Ibidem*). Para além de cobrarem ações que buscam evitar o agravamento de problemas ambientais, o terceiro setor passou a dar grande destaque para reivindicações sociais, afinal, as mudanças climáticas já geram diversos impactos negativos e prejuízos para populações no mundo todo, em especial para aquelas localizadas em países pobres e com pouca capacidade de adaptação as alterações do clima (*Ibidem*). Assim, por mais que o papel dos estados nas organizações internacionais ainda seja preponderante a participação de entidades privadas, como as INGOs / ONGs, na determinação de agendas é cada vez maior.

Dito isso, a seguir será feita uma breve análise histórica do surgimento até o fortalecimento das organizações internacionais nos dias atuais, com destaque para a atuação das Nações Unidas, que conforme já referido, têm na UNFCCC uma organização específica para tratar de assuntos climáticos em nível global.

3.3. Do surgimento das organizações internacionais ao estabelecimento da ONU

O Tratado de Vestefália de 1648 envolveu as negociações que puseram fim a Guerra dos 30 anos e se caracterizaram num importante marco no processo de formação e consolidação do Estado moderno¹⁵⁰ (Archer, 2001, p. 3). Embora a assinatura do Tratado não tenha originado nenhuma organização internacional propriamente dita teve uma importante função antecessora a isto, que foi a ampliação das relações de viés bilateral para o multilateral, ainda que de forma

¹⁵⁰ Moita (2012, p. 19) observa que embora o Tratado de Vestfália seja amplamente propagado, e quase que de modo consensual, como sendo o marco para o estabelecimento do que conhecemos atualmente como Estado Moderno é preciso analisar tal afirmação com cautela. Tendo em vista que o referido Tratado não foi quem instaurou o entendimento de soberania e de nacionalismo o autor sustenta “que será provavelmente abusivo afirmar que os Tratados de 1648 fundaram o moderno sistema europeu de Estados-Nações” (*Ibidem*). O Tratado de Vestfália marcou a liberdade em matéria religiosa nos territórios europeus após a Guerra dos 30 anos, o que é diferente de ter-se um Estado laico, que sequer fora estabelecido nesse momento histórico (*Ibidem*, p. 24). Ademais, o continente seguiu sob a égide de regimes absolutistas e dinásticos governados por príncipes que possuíam linhagem sanguínea com seus antecessores (*Ibidem*, p. 33). Para o autor (*Ibidem*, pp. 38-39) é mais coerente vislumbrar a acepção do termo Estado-Nação em associação com o fim Antigo Regime, influenciado pela Revolução Francesa, e com o avanço do capitalismo industrial.

tímida, processo que se solidificou ao longo dos séculos e foi fundamental para a futura formação das organizações internacionais (*Ibidem*). Mas foi a partir do Congresso de Viena realizado entre 1814 e 1815 com representantes das potências europeias responsáveis por derrotar a França de Napoleão que começaram a ser erguidos os pilares fundamentais que propiciaram a edificação e a implementação das organizações internacionais do modo em que conhecemos hoje (Schechter, 2010, pp. xii-xiii).

O Congresso de Viena marcou o estabelecimento de um mecanismo de equilíbrio de poder no território europeu após as Guerras Napoleônicas por meio de esforços multilaterais que deveriam ser respeitados pelas nações mais poderosas e influentes naquela altura (Inglaterra, Prússia, Rússia, Áustria e França) a fim de manter a paz e o *status-quo* e garantir a estabilidade entre as grandes potências e bloquear a expansão dos ideais liberais (Schiafone, 2005, p. 5). A partir do estabelecimento de uma ligação de interesses hegemônicos entre as grandes potências da época determinou-se que a diplomacia deveria prevalecer nas relações europeias e, desse modo, acordos que não fossem respeitados ou eventuais litígios deveriam ser resolvidos por meio de tribunais, e não mais através de agressões ou intervenções militares (Schechter, 2010, pp. xii-xiii).

O referido Congresso previa que as representações diplomáticas de seus membros deveriam se reunir periodicamente, mesmo em tempos de paz, a fim de evitar que desentendimentos pudessem escalar para potenciais conflitos (Archer, 2001, p. 7). E a possibilidade de encontros para manutenção da paz e segurança no continente era uma nova forma de gestão coletiva, sendo que até então era costume que os Estados se reunissem apenas em épocas que marcavam o fim de guerras para assinar tratados e acordos entre vencedores e vencidos (*Ibidem*). Contudo, esta característica de manutenção de atividades contínuas que se observa nas organizações internacionais não foi a tônica do Concerto Europeu, cuja atuação prática se deu na forma de instituição internacional responsável pela manutenção da ordem mundial ao longo de quase um século (Gutner, 2017, p. 21).

Por mais que não tenha surgido nenhuma organização internacional diretamente relacionada ao Congresso de Viena, este desempenhou ações importantes na construção do processo de preparação para o surgimento de tais organizações (Schechter, 2010, pp. xii-xiii). O redesenho das fronteiras logo após o término das Guerras Napoleônicas serve como exemplo de uma maior interação entre Estados, já que os negociadores das nações que ditaram o equilíbrio de poder elegeram uma comissão formada por seus representantes para realizar um apurado e criterioso levantamento dos territórios em disputa (*Ibidem*). O êxito na tarefa de readequar as fronteiras por um colegiado formado por integrantes de Estados membros serviu

para estabelecer um precedente utilizado até os dias de hoje em organizações internacionais (*Ibidem*). Ficou instituída a partir de então, como forma de assistência coletiva entre os membros, a formação de um grupo de especialistas, nomeado pelos países envolvidos, com a responsabilidade de coletar e tratar dados com a maior qualidade possível para subsidiar e fundamentar o estabelecimento de políticas no cenário internacional (*Ibidem*).

Apesar dos percalços as instituições internacionais do século XIX tiveram o êxito em pré-estabelecer a essência das organizações internacionais, que é: serem originadas a partir da iniciativa de Estados com o propósito de dirimir questões comuns a todos, e que não podem ser plenamente resolvidos de forma unilateral, criando-se assim a necessidade de cooperação entre países por meio de uma entidade agregadora (Gutner, 2017, p. 19). E de um modo geral, o século XIX é apontado como uma época fértil para a expansão das organizações internacionais na Europa, com a assinatura de tratados e acordos, tendo em vista que os Estados perceberam que era preciso manter a coexistência da forma mais salutar possível para, além de questões de segurança, ampliar o desenvolvimento econômico e social (Archer, 2001, p.5). Deste modo, as organizações internacionais começaram a ganhar corpo na virada do século XIX para o XX em decorrência da modernização das relações entre países através das *international unions*, conforme destacado anteriormente através do trabalho de Reinsch (1911).

Após os esforços multilaterais observados passadas as primeiras décadas do Congresso de Viena, este foi gradativamente perdendo força e não foi capaz de prevenir que a Primeira Grande Guerra eclodisse (Archer, 2001, pp. 14-21). Desde 1916, ainda durante o conflito, o então presidente norte-americano Woodrow Wilson já apoiava a ideia da criação de uma liga colaborativa entre países (Gutner, 2017, p. 22). Mas foi em Janeiro de 1918 que a idealização ganhou corpo durante o discurso dos “Quatorze Pontos” que o presidente Wilson proferiu diante dos representantes do Congresso dos Estados Unidos visando a paz no pós-guerra (*Ibidem*). No décimo quarto, e último, ponto se propunha a criação de uma liga entre nações que fosse capaz de garantir o estabelecimento de um processo de independência política e de integridade territorial para todos os estados, incluindo os que ficaram sob mandato¹⁵¹ dos países que saíram vencedores da guerra (*Ibidem*).

¹⁵¹ Foi previsto no artigo 22 da Liga das Nações que o controle de colônias e territórios dos países perdedores, em especial o Império Turco e Alemanha, deveria ser transferido aos países vencedores (League of Nations, 1919, pp. 9-11). A forma de administração destes territórios e colônias localizados na África, Ásia e Oceania deveria ser feita por meio de mandato tendo como base as particularidades de cada caso em função do estágio de desenvolvimento econômico e social, portanto, o grau de autoridade ou controle exercido pelo mandatário deveria ser previamente definido no âmbito da Liga (*Ibidem*).

E a criação da Liga das Nações, também conhecida como Sociedade das Nações, acabou por ocorrer em Abril de 1919 em meio às negociações e tratados de paz do pós-guerra realizados em Versalhes (*Ibidem*). Apresentava-se como uma organização que pretendia ser atuante para além dos limites da Europa, cujos principais objetivos estavam assentes na promoção da cooperação econômica e social entre as nações, além claro, da permanente busca pela garantia da estabilidade e a segurança internacional (*Ibidem*). Entretanto, a Liga era criticada por Gramsci por se apresentar como um mecanismo das classes e dos países hegemônicos para disseminação de ideologias que atendessem aos interesses do capital em escala mundial, e não como uma ferramenta que representasse o humanitarismo tal qual a Liga propagava (Gareau, 1996, p. 225).

Em termos de diplomacia internacional a Liga das Nações forneceu um acréscimo útil, sobretudo na década de 1920, com a realização de reuniões periódicas que permitiram avançar em discussões sobre ameaças à paz, desarmamento, garantias de fronteira e, inclusive, para a evolução do sistema entre estados sob liderança da Liga (*Ibidem*). E em termos de estrutura a Liga das Nações detinha os principais requisitos para que fosse propriamente caracterizada como uma organização internacional¹⁵², embora não fosse assim formalmente chamada já que se autodenominava Liga ou Sociedade (Reinalda, 2009, p. 245). Ademais, na tentativa de estabelecer organizações internacionais dentro de sua atuação enquanto instituição internacional, a Liga das Nações criou internamente dentro do seu próprio sistema três organizações¹⁵³ dedicadas a tratar de temas nos campos de político, social e econômico com vistas a garantir a conformidade com disposições e convenções internacionais (*Ibidem*). Contudo, por mais que fossem conhecidas como organizações não correspondiam às condições exigidas pelo termo, pois não tinham o aparato necessário para tanto e, na prática, funcionavam como departamentos internos subordinadas à Liga, essa sim, contendo todas as premissas de uma organização (*Ibidem*).

Apesar da contribuição no processo de consolidação das organizações no cenário internacional a Liga das Nações fracassou na tarefa de ser uma entidade de caráter verdadeiramente universal, embora tenha desempenhado relevância no cenário europeu (Schiavone, 2005, p. 6). A ausência Russa por questões ideológicas até 1934 e o fracasso em

¹⁵² Dentre as características comuns às organizações internacionais pode-se destacar que: possuía documento de estabelecimento denominado “A Aliança da Liga das Nações”, cujos 26 artigos compunham a Parte I do Tratado de Versalhes; todos os seus países membros tinham direito a um voto cada; a consecução dos objetivos da Liga das Nações caberiam a Assembleia e ao Conselho, contando com o suporte de um Secretariado permanente e; possuía sede em Genebra (Treaty of Versailles, 1919, pp. 48-50).

¹⁵³ Em consonância com o artigo 23 do Pacto que instituiu a Liga das Nações foram criadas a Organização Econômica e Financeira, a Organização da Saúde e a Organização de Trânsito (Reinalda, 2009, p. 245).

conseguir a ratificação do Tratado de Versalhes junto ao congresso norte-americano, com a consequente não adoção da Liga pelos EUA, juntamente com as crises econômicas e políticas das décadas de 1920 e 1930 foram elementos que abalaram diretamente o fortalecimento da Liga (*Ibidem*). De mais a mais, estes fatores foram igualmente responsáveis por uma menor aceitação de propostas internacionalistas entre líderes políticos ao redor do mundo (*Ibidem*) e, ainda, minaram a disseminação das visões liberais que remontavam Paz Perpétua de Kant e que inspiraram Wilson na proposta de criação da Liga das Nações (Gutner, 2017, p. 22).

A Sociedade das Nações não conseguiu cumprir com os objetivos de ser uma organização internacional capaz de estabelecer a paz duradoura, garantir a segurança coletiva, mediar a resolução de conflitos pela via pacífica ou garantir o amplo respeito ao direito internacional, o que fez com que ela se tornasse uma “concha vazia”¹⁵⁴ (Archer, 2001, p. 20). A atuação da aliança não conteve o ímpeto agressivo daqueles que resolveram abandonar a Liga das Nações e que mais tarde formariam o bloco dos Países do Eixo¹⁵⁵ na Segunda Guerra Mundial (Gutner, 2017, p. 22). Embora o sistema que a Liga das Nações comportava tenha colapsado em 1939, com sua completa dissolução em 1946, a sua experiência no período pós Primeira Grande Guerra, associada à cooperação em escala global para dar fim a Segunda, foi fundamental para que as Nações Unidas pudessem se consolidar de forma duradoura desde até os dias de hoje (*Ibidem*).

Da mesma forma em que o ambiente beligerante de uma guerra mundial serviu para impulsionar a Liga das Nações e os ideais de cooperação socioeconômica e segurança internacional entre países, também serviu para alavancar o estabelecimento das Nações Unidas, que foi a segunda organização internacional estabelecida com tal intenção no século XX formada por membros do mundo todo e com propósitos múltiplos (Reinalda, 2009, p. 273). Como “pedra fundamental” das Nações Unidas remete-se o encontro que ocorreu em 14 de Agosto de 1941, em alto mar “*somewhere at sea*”¹⁵⁶ e em plena guerra, entre o presidente americano Franklin Roosevelt e o primeiro-ministro britânico Winston Churchill, ocasião em que assinaram a Carta do Atlântico (*Ibidem*).

O documento representou uma virada política na relação entre ingleses e norte-americanos, já que os EUA se consolidaram como ator-chave para expulsão dos alemães de

¹⁵⁴ “*The League eventually became an empty shell abandoned by countries unwilling to involve themselves outside their domain or give teeth to the League’s Covenant*” (Archer, 2001, p. 20).

¹⁵⁵ O Japão foi o primeiro a se retirar em 1931, seguido da Alemanha em 1933, sendo que esta só aderiu a Liga das Nações em 1926, pois para os germânicos os termos do Tratado de Versalhes eram impositivos e, por último, a Itália que abandonou o grupo em 1937 (Gutner, 2017, p. 22).

¹⁵⁶ Localização exata foi mantida sob sigilo, pois eram os mesmos mares onde se travava a Batalha do Atlântico. Disponível em <https://www.un.org/en/model-united-nations/history-united-nations>. Acesso em 17/04/2021.

território britânico e como protagonistas na luta contra o nazismo (*Ibidem*). Já vislumbrando o período pós-guerra os norte-americanos posicionaram-se como porta-estandartes da promoção de uma paz duradoura, da liberdade, da mais plena colaboração entre todas as nações e do estabelecimento dos fundamentos que serviram para a estabilização econômica mundial e, também, para a reconstrução dos países devastados pela guerra (*Ibidem*). No dia 01 de Janeiro de 1942 os principais países Aliados na luta contra os países do Eixo (EUA, Grã-Bretanha, China e União Soviética), sob liderança norte-americana, reuniram-se em Washington e subscreveram de forma conjunta o conteúdo da Carta do Atlântico, com a assinatura de outras nações aliadas no dia seguinte, evento que veio a ser conhecido como a Declaração das Nações Unidas (*Ibidem*, p. 276). Esta foi a primeira vez em que o termo Nações Unidas fora utilizado oficialmente¹⁵⁷, sendo que tal Declaração permaneceu aberta para assinaturas ao longo da Segunda Grande Guerra e, paulatinamente, foi ganhando o apoio de outras nações aliadas durante o conflito (*Ibidem*).

Antes do início oficial de atividades pela ONU foram realizadas uma série de reuniões preparatórias visando seu estabelecimento e da uma nova ordem vigente a partir do pós-guerra, com destaque para as conferências realizadas em Teerã (1943), Dumbarton Oaks (1944), Bretton Woods (1944), Ialta (1945) e São Francisco (1945)¹⁵⁸. Relativamente a última, esta ocorreu entre 25 de Abril e 26 de Junho de 1945 e contou com a participação das mais de quarenta nações que haviam subscrito a Declaração das Nações Unidas (Gutner, 2017, p. 68). A Conferência de São Francisco foi uma das mais importantes que ocorreram no âmbito da organização em todos os tempos e foi prenúncio do que seria a extensão dos encontros que envolveriam a ONU e seus diversos braços de atuação, já que teve a presença de cerca de 5.000 participantes, mais de 800 delegados com seus assessores e funcionários, equipe do Secretariado com cerca de 1.000 pessoas, 2.500 representantes da imprensa, 5 primeiros-ministros e 37 ministros de relações exteriores dos estados que ali se faziam representar (*Ibidem*). Esta grande conferência culminou com a assinatura da Carta das Nações Unidas em 26 de junho de 1945, por 50 governos, entrando em vigor no dia 24 de Outubro do mesmo ano

¹⁵⁷ Dois presidentes democratas norte-americanos foram os grandes mentores das principais organizações internacionais do século XX. Woodrow Wilson foi o idealizador e principal articulador para o estabelecimento da Liga das Nações, ao passo que Franklin Roosevelt foi a força motriz para a criação e implementação das Nações Unidas, sendo atribuída a ele, inclusive, a ideia de cunhar o nome da organização (Gutner, 2017, p. 67). Roosevelt buscou aprender com os fatores que conduziram à falha da Liga das Nações e já em 1939 trabalhava para o futuro estabelecimento de uma organização internacional que fosse capaz de garantir a segurança coletiva com bases assentes em viés realista do cenário internacional, ao contrário da experiência anterior que fora arquitetada em princípios idealistas (*Ibidem*). Contudo, Roosevelt morreu dois meses antes da publicação da Carta das Nações Unidas e, assim, não conseguiu assistir a criação oficial da organização pela qual acreditou e batalhou por cerca de seis anos (*Ibidem*).

¹⁵⁸ Disponível em <https://www.un.org/en/model-united-nations/history-united-nations>. Acesso em 17/04/2021.

após serem cumpridas as etapas de ratificação necessárias, data que marca oficialmente a criação das Nações Unidas (Lamb & Robertson-Snape, 2017, p. 299).

A carta das Nações Unidas é o documento oficial desta organização internacional e dá as diretrizes de como esta deve proceder, tendo como objetivos a promoção da paz e da segurança internacional; o desenvolvimento de relações amistosas entre povos; o estímulo de ações que fortaleçam a paz universal; e a promoção da cooperação internacional para que sejam solucionados problemas de abrangência mundial relacionados a questões econômicas, sociais, culturais e humanitárias (UN, 1945, pp. 2-3). Sobre os membros participantes a Carta dispõe que estes poderão ser quaisquer Estados desde que concordem com o conteúdo e obrigações contidas no documento e que sejam aceitos pelos demais pares (*Ibidem*). A Carta estabelece que a organização possui atividades de forma contínua e que seus principais órgãos de funcionamento são: o Conselho de Segurança, a Assembleia Geral, o Secretariado, o Conselho Econômico e Social, a Corte Internacional de Justiça e o Conselho de Tutela (*Ibidem*, p. 3), conforme veremos de forma bastante resumida a seguir.

O Conselho de Segurança é tido como o principal órgão da ONU e Gutner (2017, p. 72) resume-o como “*the realist heart of an organization with a liberal mission*” já que sua principal responsabilidade de acordo com a Carta das Nações Unidas é manutenção da paz e da segurança em termos internacionais (SC, 2019, p. 3). Os quatro Estados que passaram a atuar em caráter de vigilância e de polícia do mundo com o fim da Segunda Guerra Mundial (EUA, Grã-Bretanha, União Soviética e China)¹⁵⁹ mais a França, principal aliada da Europa continental do pós-guerra, adquiriram desde o início um status diferenciado dentro da organização tendo em vista que são os únicos estados com caráter permanente dentro do Conselho de Segurança, conhecidos como P5 (Gutner, 2017, pp. 72-73). Estes cinco países possuem poder para vetar resoluções e são os únicos que podem autorizar o uso da força para que se estabeleça e se mantenha a paz ou se evite o conflito, quer por meio de sanções econômicas ou intervenções militares (SC, 2019, pp. 1-3). O Conselho de Segurança é ainda composto por outros dez países escolhidos durante a Assembleia Geral em escala de rodízio com mandato de dois anos não renováveis e que não possuem direito a veto, totalizando assim, 15 assentos no referido Conselho.

¹⁵⁹ Com o fim da Guerra Fria e a consequente dissolução da União Soviética, esta foi substituída pela Rússia em 1991, sendo que os demais assentos permanentes e com direito a veto permanecem inalterados (SC, 2019, p. 3). Para fins estritamente protocolares por conta da troca do nome oficial da China, em 1971 a República da China foi substituída pela República Popular da China (*Ibidem*).

A Assembleia Geral é considerada o órgão máximo da ONU embora seu papel se restrinja a fazer recomendações, visto que não existem decisões vinculativas nem tem a Assembleia Geral poderes para obrigar os governos a tomarem medidas de qualquer natureza, desta forma, o que vale na prática é seu peso moral (Reinalda, 2009, pp. 294-295). A Assembleia Geral trata de assuntos diversos incluindo, mas não se limitando, aos temas que tem influência direta nos objetivos da Carta das Nações Unidas e nos demais órgãos da organização, como por exemplo, questões de ordem orçamentária (Gutner, 2017, p. 74). Embora seja atribuída a designação de órgão máximo a Assembleia Geral posiciona-se expressamente de forma subordinada ao Conselho de Segurança, pois segundo artigo 12.1 da referida Carta “*While the Security Council is exercising in respect of any dispute or situation the functions assigned to it in the present Charter, the General Assembly shall not make any recommendation with regard to that dispute or situation unless the Security Council so requests.*” (UN, 1945, p. 5). Na Assembleia Geral todos os países membros têm representação igualitária, ou seja, todos têm direito a um voto de igual valor (*Ibidem*, pp. 4-5).

Já ao Secretariado cabe a realização do trabalho cotidiano da ONU em escritórios e postos de serviço em todo o mundo, sendo que o órgão possui funcionários que atuam em departamentos e escritórios na Sede em Nova Iorque, e fora dela, o que ocorre em comissões regionais e missões de campo (UN, 2014, p. 51). As funções desempenhadas pelo Secretariado são variadas e podem estar relacionadas, por exemplo: a administração de operações de manutenção da paz e da mediação de conflitos internacionais; ao levantamento de tendências econômicas e sociais; a organização e realização de eventos e conferências internacionais sobre questões de interesse mundial; a interpretação e tradução de discursos realizados em eventos e conferências sob sua responsabilidade para os seis idiomas oficiais da ONU e; elaboração de relatórios sobre temas diversos das áreas em que a organização atua (*Ibidem*). A chefia do Secretariado cabe ao Secretário-Geral, mais importante funcionário administrativo da ONU, cuja indicação é feita por recomendação do Conselho de Segurança e posterior indicação da Assembleia Geral (*Ibidem*). O Secretário-Geral é também responsável por conduzir as reuniões de seus principais órgãos de funcionamento, sendo um cargo de elevado prestígio no cenário internacional, cujo mandato tem duração de 5 anos com previsão de novo termo em igual período (UN, 2017, pp. 1-2). O cargo de Secretário-Geral foi ocupado por apenas 9 personalidades diferentes em mais de 75 anos de existência da ONU, sendo o português António Guterres o atual mandatário desde 1 de Janeiro de 2017 (*Ibidem*).

O Conselho Econômico e Social foi criado para ser o órgão da ONU que visa promover a cooperação internacional em questões de ordem econômica, social, cultural, educacional, de

saúde e afins; com a tarefa de promover melhoria nos padrões de vida da população, o pleno emprego e condições que permitam avanços econômicos e sociais tendo como premissa o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais para todos (ECOSOC, 2021, pp. 2-3). Este Conselho tem como principais funções: dar suporte a Assembleia Geral; prestar assistência ao Conselho de Segurança sempre que solicitado; coordenar o trabalho de agências especializadas e dos fundos que estejam associados as mesmas; realizar estudos, relatórios e fazer recomendações a partir dos resultados obtidos; além de ser o órgão responsável por acompanhar e revisar o conteúdo de algumas Cúpulas das Nações Unidas ou de objetivos que a organização possui de longo prazo, como por exemplo, a Agenda 2030 representada através dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (*Ibidem*).

A Corte Internacional de Justiça¹⁶⁰, ou Tribunal Internacional de Justiça, com sede em Haia, é o principal órgão judicial das Nações Unidas e tem como foco de atuação a resolução de controvérsias de qualquer tema de direito internacional submetidas pelos estados-membros, sendo conhecida como a mais alta instância de justiça do mundo (ICJ, 2018, p. 5). A corte pode ser convocada a qualquer tempo pelo Conselho de Segurança e pela Assembleia Geral para emissão de pareceres consultivos sobre quaisquer questões de natureza jurídica, prerrogativa que se estende de forma extraordinária para outros órgãos da ONU, os quais poderão pedir auxílio a Corte para dirimir assuntos dentro da esfera de atuação dos requerentes, desde que devidamente autorizado pela Assembleia Geral (ONU, 1945, p.21). Cabe sublinhar que Corte Internacional de Justiça tem caráter permanente e compete a esta instância julgar Estados, portanto, não deve ser confundida com o Tribunal Penal Internacional, que não faz parte do sistema da ONU e é responsável por julgar indivíduos sob a acusação de estarem envolvidos em crimes de guerra, contra a humanidade, agressões ou genocídios (Lamb & Robertson-Snape, 2017, p. 154). O Tribunal Penal Internacional pode atuar na forma *ad hoc* ou permanente, conforme estabelecido a partir do Estatuto de Roma, e que também tem sede na cidade de Haia (*Ibidem*).

Por fim, o Conselho de Tutela, ou de Administração Fiduciária, foi criado no fim da Segunda Guerra para gerir territórios que ainda estavam sob mandato da Liga das Nações, ou então, eram administrados por países derrotados na Segunda Guerra, e que tinha como objetivo descolonizar estes países e prepará-los para independência e transição ao governo democrático,

¹⁶⁰ O Tribunal Internacional de Justiça deve ser distinguido de seu antecessor, o Tribunal Permanente de Justiça Internacional, criado por determinação da Liga das Nações (ICJ, 2018, p. 14). Embora a Liga tenha mantido uma estreita relação com o Tribunal Permanente de Justiça Internacional de 1922 a 1946, este nunca foi formalmente parte integrante da Liga das Nações, ao contrário do Tribunal Internacional de Justiça que está estreitamente associado a ONU e mantém atividades até os dias de hoje (*Ibidem*).

ou autogoverno (Gutner, 2017, p.82). Teve suas atividades suspensas desde 1994 quando Palau deixou de ser o último território fiduciário sob tutela do Conselho, e por determinação de resolução do próprio Conselho datada do mesmo ano, decidiu que a partir daquela data irá reunir-se somente quando for julgado necessário, seja por decisão interna, ou a pedido da maioria dos membros da Assembleia Geral ou do Conselho de Segurança (*Ibidem*). Embora oficialmente suspensas as atividades desenvolvidas pelo Conselho Tutelar ainda podem ser observadas, só que desde então estão sob abrigo oficial da ONU, como ocorreu, por exemplo, no Camboja e na Somália (década de 1990), Timor Leste (de 1999 a 2002) e ainda ocorre em Kosovo desde 1999 (*Ibidem*).

Estes órgãos que servem como pilares que sustentam a estrutura da ONU estão previstos no seu documento de origem, a Carta das Nações Unidas, um dos elementos de destaque para que se possa caracterizar uma organização internacional. Além disso, por exemplo, as Nações Unidas possuem quase duas centenas de membros que ratificaram o conteúdo da Carta; sua sede está oficialmente estabelecida desde 1949 na cidade norte-americana de Nova Iorque, além de outros escritórios espalhados pelo mundo; tem funcionários permanentes e burocracia própria para os mais diversos órgãos e agências associados a ONU, com reuniões periódicas; estabelece documentos de referência que, além de servir de instrumento para reger a relação entre membros no cenário internacional, são recomendados para serem utilizados internamente pelos seus membros para ordenar programas e políticas em termos domésticos; além de possuir dotação orçamentária específica para a plena manutenção do seu funcionamento e realização de atividades (Lamb & Robertson-Snape, 2017, p. 300; Hurd, 2014, pp. 42-44; Schechter, 2010, p. 216; Reinalda, 2009, pp. 289-293).

Relativamente a este último ponto merece destaque a forma como ocorre a manutenção da ONU, a qual se dá principalmente, através de contribuições regulares dos membros seguindo-se o princípio da capacidade de pagamento (Reinalda, 2009, p. 293). Desta forma, os países mais ricos e industrializados bancam, de longe, a maior fatia do orçamento regular, enquanto aqueles em desenvolvimento, sobretudo os mais pobres, contribuem de forma muito pequena ou insignificante (*Ibidem*). O cálculo de quanto cada Estado desembolsa é feito pela comparação de sua renda nacional total em comparação com a de outros países, sendo que atualmente, o *share* de contribuição mínimo é de 0,001 % e o máximo de 22%¹⁶¹ (*Ibidem*). Conforme informado pelas Nações Unidas desde 1973 os orçamentos eram calculados em bases

¹⁶¹ Tanto o período para cálculo de contribuição, como o limite máximo por país já foram maiores, por exemplo, o triênio 1998-2000 em que os Estados Unidos da América foram responsáveis por bancar 25% do financiamento total das Nações Unidas (UNGA, 1998, p. 8).

bianuais, mas a partir de 2020 passou a ser feito anualmente¹⁶². No período de dotação anual relativo a 2023 o orçamento das Nações Unidas (“*regular budget*”) teve um valor total líquido de contribuições da ordem de 2,99 bilhões de dólares, sendo que os países do G-7 participaram com metade deste montante (50,65%), distribuídos da seguinte forma: EUA (22,00%), Japão (8,03%), Alemanha (6,11%), Reino Unido (4,37%), França (4,32%), Itália (3,19) e Canadá (2,63%) (UN, 2023, pp. 8-12). A título de comparação os países que integram o grupo BASIC contribuíram com 18,54%, com grande destaque para a China que contribuiu com 15,25%, enquanto a colaboração dos demais foi a seguinte: Brasil (2,01%), Índia (1,04%) e África do Sul (0,24%) (*Ibidem*). Enquanto isso, como forma de comprovação da fragilidade econômica dos países menos desenvolvidos, a contribuição dos 46 estados que atualmente formam o grupo dos PMD não chegou a 0,2% do total (*Ibidem*).

A respeito do funcionamento da ONU é possível que se identifique uma complexa teia de interações que interferem diretamente seu funcionamento. Estas decorrem das relações e conexões entre as diversas partes que integram a família das Nações Unidas e, sobretudo, das regras e decisões que emergem do relacionamento entre os Estados-membros da ONU (Lamb & Robertson-Snape, 2017, p. 300). O amplo sistema das Nações Unidas envolve uma rede de órgãos, e mesmo organizações, que se interligam e que também tem funcionamento determinado pelos seus seis órgãos principais (*Ibidem*). Além destes órgãos principais, os quais foram abordados anteriormente, o arcabouço que envolve o sistema da ONU também possui programas especializados, como o PNUD ou o PNUMA; além de fundos específicos, caso do UNICEF; ou mesmo a criação de agências especializadas sob a forma de organizações dentro da estrutura da própria ONU, como a FAO e a OMS; ou mesmo a criação de conferências para tratar de temas sensíveis como é o caso da Conferência da Biodiversidade (CBD) (Gutner, 2017, pp. 83-84; Lamb & Robertson-Snape, 2017, pp. 305-307; Schechter, 2010, pp. 216-217).

Retomando o entendimento sobre a ação coletiva do bloco ocidental, conforme anteriormente referido, os norte-americanos são os propulsores da hegemonia liberal, pois segundo Puchala (2005, p. 581) “*the primary and continuing role of the United States as constituent in this hegemony of the West has been, and continues to be, that of an enforcer, energized when behavior inconsistent with liberal principles and norms needs to be constrained*”. Entretanto, a hegemonia que prevalece no funcionamento das principais instituições e organizações internacionais no século XXI, incluindo as Nações Unidas, não se manifesta através da imposição da vontade de um único hegemom, mas sim de uma vontade

¹⁶² Disponível em www.news.un.org/en/story/2019/12/1054431. Acesso em 19/04/2021.

coletiva imposta por um bloco histórico, conforme sugere Gramsci e é defendido por Puchala (2005). Este bloco é formado pelas principais potências do Ocidente, membros da Comissão Trilateral e os tradicionais integrantes da OCDE, que disseminam ideias e ideais liberais que afetam decisivamente e padronizam internacionalmente a agenda em diversos domínios, não só em termos políticos e econômicos, mas também ambientais (*Ibidem*). Para o autor (*Ibidem*) o principal papel das Nações Unidas sob a hegemonia ocidental é validar e disseminar a ordem mundial liberal para a totalidade de seus membros, e de forma secundária, busca neutralizar o avanço de ideias contra-hegemônicas.

Dito isso, fato é que a família das Nações Unidas foi aumentando de forma gradual e progressiva desde sua criação, quer seja pelo número de participantes que passou de 50 em 1945 para mais de 190 atualmente, quer pela necessidade de cobrir uma gama maior de temas e áreas, portanto, sua atuação se dá num contexto complexo e não cabe aqui percorrer cada um dos seus meandros sob o risco de perder o foco. Contudo, se julga necessário para uma melhor compreensão de como a questão climática está sendo tratada na ONU visitar de forma breve os principais acontecimentos históricos relacionados à área ambiental até chegarmos na UNFCCC, Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, instância internacional que determina os ditames a serem seguidos pelos estados-membros.

3.4. Do estabelecimento da questão Ambiental nas Nações Unidas até a UNFCCC

A Conferência de Estocolmo ocorrida em 1972 é tida como marco para a incorporação das questões ambientais na agenda internacional, cujos temas foram gradualmente ganhando importância e espaço no debate multilateral até sua plena consolidação nos dias de hoje (Chasek, 2020, pp. 1-2). Danos causados ao meio ambiente que ocorreram nas décadas que antecederam a Conferência em diferentes partes do globo¹⁶³ reforçaram a necessidade de que as questões de ordem ambiental precisavam ser enfrentadas com maior rigor e seriedade pela

¹⁶³ Nesse sentido merecem destaque eventos verificados em diferentes partes do mundo com destaque para: a morte por envenenamento de mais de duas mil pessoas no Japão em virtude do despejo industrial de mercúrio na Baía de Minamata durante a década de 1950, sendo bastante provável que ao longo das décadas seguintes parte da população local tenha sofrido algum tipo de problema de saúde relacionado à ingestão de peixes contaminados; a poluição atmosférica (“fog”) que encobriu o céu de Londres em 1962 e causou a morte de dezenas de pessoas e levou outras centenas a buscar atendimento hospitalar; os danos à vida marinha em virtude do derramamento de milhões de litros de óleo causado pelo navio petroleiro *Torrey Canyon* no Canal da Mancha em 1967; as ignições que provocaram explosões espontâneas no Rio Cuyahoga, estado norte-americano de Ohio, entre 1968 e 1969 em função do despejo inadequado de poluentes e materiais inflamáveis que levaram ao fenômeno conhecido como “rio de fogo” e; a elevada taxa de mortandade de peixes e outros organismos vivos ocorrida no Rio Reno durante a década de 1960 em decorrência da poluição doméstica e industrial (Chasek, 2020, pp. 1-2).

comunidade internacional (*Ibidem*). A ocorrência de catástrofes foi fundamental para inserir a preocupação com a qualidade ambiental no seio das Nações Unidas, tendo em vista que os objetivos que serviram para arquitetar a criação da entidade em 1945 estavam muito direcionados para questões associadas ao período pós-guerra (Kumar, 2020, p. 479).

Quando do estabelecimento da ONU os interesses dos seus fundadores estavam voltados em garantir o estabelecimento da paz, a manutenção da segurança, a melhoria da qualidade de vida dos povos, o crescimento da atividade econômica e a promoção dos direitos humanos, sem que houvesse qualquer menção para questões de ordem ambiental na Carta Magna das Nações Unidas (*Ibidem*). Contudo, o aumento da percepção e dos relatos dos danos causados ao ambiente e o incremento de pesquisas científicas na área, aliados a uma maior atenção da opinião pública dada ao tema, fizeram com que a agenda ambiental chegasse ao alto escalão da Organização nas décadas seguintes (Paglia, 2021, p. 2). A formalização deste processo que marcou o início da incorporação da temática ambiental no palco das Nações Unidas deu-se em 1967 como resultado de um processo diplomático capitaneado pela delegação sueca (*Ibidem*).

A representação da Suécia defendia, a partir de premissas e bases científicas, a necessidade de incluir no debate internacional a relação existente entre desenvolvimento humano e proteção ambiental (*Ibidem*). Ainda no mesmo ano a delegação daquele país enviou ao Secretário-Geral à época uma carta manifestando sua preocupação sobre os desafios impostos para todas as nações, tanto desenvolvidas como em desenvolvimento, de progredir economicamente sem que para isso fosse necessário causar danos irreparáveis ao ambiente (Kumar, 2020, p. 480). A partir desta iniciativa do país escandinavo, em 1968 a Assembleia Geral adotou por unanimidade a Resolução 2398 com o nome “*Problems of the human environment*”, cujo texto sinalizava a urgência de aprofundamento científico e do debate entre nações sobre o assunto (*Ibidem*). Em função da necessidade identificada de se intensificar o debate sobre a degradação ambiental em diferentes níveis (nacional, regional e internacional) e da inevitável pressão causada pelo desenvolvimento econômico e social sobre os recursos naturais, a mencionada Resolução programou para o ano de 1972 a realização de uma conferência dedicada exclusivamente para debater assuntos relacionados ao meio ambiente, a “*United Nations Conference on the Human Environment*” (UNGA, 1968, p. 2).

Neste ínterim entre a adoção da Resolução 2398 e a realização da Conferência em Estocolmo, de 1968 a 1972, diversos membros da comunidade científica foram consultados num esforço global para se gerar conhecimento aprofundado na temática ambiental, sendo produzidas mais de 20 mil páginas de conteúdo (Paglia, 2021, p. 2). Este empenho de produção científica gerou, por fim, um tomo de 800 páginas contendo as principais informações para

distribuição entre os delegados participantes da Conferência em 1972 (*Ibidem*). O resultado do esforço conjunto que partiu da iniciativa de diplomatas suecos e que mais tarde contou com o apoio de uma série de outros atores, sobretudo da comunidade científica, foi fundamental para que as questões ambientais pudessem emergir na agenda do multilateralismo (*Ibidem*).

Deste trabalho concertado culminou a adoção da “*Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*” por representantes de 113 nações que estavam presentes na Conferência de Estocolmo em 1972 (*Ibidem*). Ainda durante esta Conferência foi estabelecida a UNEP, a primeira agência das Nações Unidas voltada exclusivamente para tratar da agenda ambiental e que foi designada como ponto focal para centralizar assuntos relacionados ao tema (Borowi, 2021, p. 87). Embora seja símbolo do multilateralismo ambiental internacional, a Conferência de Estocolmo não conseguiu ter a abrangência global e a pujança desejada, com destaque para dois fatores. O primeiro está relacionado ao boicote dos países do leste e o segundo associado a uma atmosfera de desconfiança por parte dos países em desenvolvimento do ocidente que, por fim, acabaram aceitando participar da Conferência mesmo sob protestos (Paglia, 2021, p. 7; Janáč & Olšáková, 2020, p. 3).

A decisão dos soviéticos em boicotar a Conferência de Estocolmo acabou surpreendendo os organizadores do evento, sendo que esta decisão teve origem em 1971 durante a reunião preparatória de Praga, ocasião em que a União Soviética já havia manifestado sua insatisfação com a determinação que apenas países com filiação plena na ONU teriam permissão para participar da Conferência na capital sueca (Janáč & Olšáková, 2020, pp. 12-14). Como o processo de admissão da Alemanha Oriental se arrastava nas Nações Unidas e ela não poderia se fazer presente em Estocolmo a então Tchecoslováquia, anfitriã desta reunião preparatória, numa forma de protesto e fidelidade ao bloco soviético enviou uma carta aos responsáveis pela organização da Conferência informando que, em função da impossibilidade da Alemanha Oriental participar do evento, havia desistido de ir ao encontro no ano seguinte (*Ibidem*). Se por um lado as potências ocidentais entendiam que a participação do bloco soviético era importante para dar uma dimensão global à discussão ambiental, por outro, temiam que a aceitação da participação da Alemanha Oriental em Estocolmo pudesse ser utilizada como uma espécie de precedente legal que serviria para pressionar seu reconhecimento definitivo em nível internacional (*Ibidem*).

De acordo com os autores (*Ibidem*) devem ser sublinhados dois aspectos significativos que envolveram o boicote dos países associados ao regime de leste. O primeiro deles se refere ao contexto geopolítico de Guerra Fria em que se conduzia a política internacional durante a Conferência de Estocolmo, sendo que a União Soviética optou por não dar margem a uma

potencial nova tensão e sofrer eventuais pressões de diversos países ocidentais com fulcro na esfera ambiental (*Ibidem*). E o outro era que o tema da Conferência em si não era considerado prioritário na agenda da diplomacia soviética e, portanto, não havia grande interesse por parte do bloco do oriente em desenvolver maiores laços de cooperação internacional nesta área (*Ibidem*). Isto posto, o governo soviético utilizou a questão ambiental como forma de instrumentalização da Doutrina Brezhnev tratando os temas relacionados ao meio ambiente como um assunto de cunho puramente doméstico sem manifesto interesse em tecer acordos bilaterais, mas curiosamente assumiu compromissos nesta agenda com seu maior rival (*Ibidem*).

Por conta disto, a União Soviética não sofreu prejuízos significativos associados ao boicote tendo em vista que estabeleceu juntamente com a outra superpotência da época, os Estados Unidos da América, um acordo para cooperação ambiental em 23 de Maio de 1972, cerca de duas semanas antes da Conferência das Nações Unidas em Estocolmo (*Ibidem*). Sobre o acordo bilateral entre norte-americanos e soviéticos cabe destaque para a previsão de cooperação mútua com foco na ciência e na tecnologia visando à preservação e a melhoria da qualidade ambiental para as futuras gerações, respeitando-se os diferentes sistemas sociais e econômicos adotados por cada um dos dois países¹⁶⁴. Mas a preocupação com a manutenção da estabilidade nuclear poderia ser compreendida, na conjuntura da Guerra Fria, como a principal preocupação dos líderes dos dois blocos no que tange a preservação da vida no planeta, desta forma, a assinatura do tratado que banuiu a realização de testes nucleares deveria ser incluído no rol dos importantes acontecimentos que marcaram a construção da consciência ambiental na esfera internacional (Higuchi, 2020, pp. 1-6). As duas superpotências já haviam identificado ainda no início da década de 1960 tais riscos e, em 1963, encabeçaram a assinatura do “*Partial Test Ban Treaty*”, que proibiu a condução de testes nucleares na atmosfera, abaixo da água e no espaço exterior (*Ibidem*). De acordo com o autor (*Ibidem*) este foi o primeiro grande tratado internacional que reconheceu que a ação antrópica poderia causar danos irreparáveis para o meio ambiente e para a humanidade como um todo em decorrência da contaminação, no caso por partículas radioativas, dos seres vivos e dos ecossistemas.

Relativamente ao outro ponto de tensão envolvendo a Conferência de Estocolmo governos dos países do Sul demonstraram intenção em boicotar o evento, tendo em conta que não estavam dispostos a aceitar propostas de multilateralismo que estivessem pautadas no que

¹⁶⁴ Maiores informações sobre o “*Agreement on Cooperation in the Field of Environmental Protection between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics*” estão disponíveis em: <https://archive.epa.gov/epa/aboutepa/us-and-ussr-sign-environmental-cooperation-treaty.html>. Acesso em: 20/07/2021.

chamavam de “imperialismo verde” (Borowi, 2021, p. 89). O embate entre países desenvolvidos e em desenvolvimento foi intenso antes e durante a Conferência, sobretudo porque os países periféricos entendiam que os focos de poluição que demandavam enfrentamento imediato estavam diretamente relacionados à industrialização dos países do centro (Kumar, 2020, p. 481). E para deixar a discussão ainda mais acirrada os países do Sul não estavam nada satisfeitos com os resultados dos trabalhos promovidos pelo Clube de Roma¹⁶⁵ no início da década de 1970, cujo relatório *The Limits to Growth* fora publicado no mesmo ano da Conferência de Estocolmo (Paglia, 2021, p. 7).

De acordo com o Clube de Roma a publicação do documento servia como alerta para todos os líderes mundiais e que, portanto, independente do grau de industrialização do país era necessário considerar as futuras ações voltadas ao desenvolvimento econômico (*Ibidem*). De acordo com o relatório as atividades econômicas em nível global diminuiriam a disponibilidade de recursos naturais e afetaria negativamente a qualidade do ambiente como um todo (*Ibidem*). Porém, representantes dos países da periferia entendiam que o Clube de Roma tinha por objetivo disseminar ideias contrárias ao crescimento econômico dos países em desenvolvimento ao tentar impedi-los de avançarem no processo de industrialização (*Ibidem*). As recomendações do *The Limits to Growth* soavam para os países mais pobres, inclusive, como uma interferência de exercerem direito à soberania sobre os recursos naturais disponíveis em seus territórios (*Ibidem*). Portanto, a proposta embasada nos limites do crescimento era vista pelos países periféricos como uma manobra promovida pelos países do centro para dar novos rumos ao capitalismo mundial e, desta forma, perpetuar sua dependência em relação aos países do Norte, que sob o viés ambiental se manifestava pela necessidade de adquirir tecnologias menos poluentes produzidas pelos países ricos (*Ibidem*).

Sob tal perspectiva, as limitações econômicas e estruturais da periferia impediriam que os países mais pobres conseguissem, de uma hora para outra, saltar de uma situação precária

¹⁶⁵ De acordo com dados de sua página oficial na rede mundial de computadores o Clube de Roma diz ter sido criado para enfrentar os desafios e as crises que se colocam diante da humanidade e do planeta, sendo um *think tank* formado por líderes empresariais, ex-políticos, economistas e personalidades vinculadas ao meio científico de diversas áreas. Foi inicialmente concebido em 1965 pelo industrial italiano Aurelio Peccei e pelo chefe da divisão de ciências da OCDE, o escocês Alexander King. Em função de ter sido formalmente constituído em 1968 durante o encontro de cientistas europeus promovido por Peccei e King em Roma, o grupo carrega em seu nome uma homenagem à capital italiana. Em 1970 o professor de sistemas do MIT, Jay Forrester, propôs que os desafios postos ao futuro da humanidade em função do crescimento econômico e suas externalidades ambientais, que preocupavam o Clube de Roma, fossem aplicados aos modelos computacionais desenvolvidos por ele. Ficou acordado que uma equipe internacional de pesquisadores do MIT conduziria um estudo sobre as implicações ao planeta em decorrência do crescimento no número de habitantes, com ênfase nas variáveis: aumento populacional, produção industrial, produção agrícola, esgotamento de recursos naturais não renováveis e poluição. Os resultados do estudo foram publicados em 1972 no relatório “*The Limits to Growth*”. Informações disponíveis em <https://www.clubofrome.org/about-us/>. Acesso em 10 de Agosto de 2021.

para um crescimento preocupado em atender bases ecológicas conforme indicado pelo Relatório do Clube de Roma (Değirmenci, 2019, pp. 46-47). Desta forma, era injusto sob a ótica dos países pobres serem impedidos de chegarem ao desenvolvimento trilhando o mesmo caminho que o Norte (*Ibidem*). Os países do centro se tornaram ricos em função da utilização indiscriminada dos recursos naturais e do não pagamento pelas externalidades negativas causadas ao meio ambiente ao longo da história (*Ibidem*). Aliás, após o lançamento do referido relatório há cerca de cinco décadas nem mesmo os países do Norte conseguiram fazer internamente uma transição suficientemente eficiente para produzir em larga escala com preservação ambiental, tendo em vista que o consumo da população nos países ricos, em alguns casos, aumentou exponencialmente, assim como a pressão sobre os recursos naturais não-renováveis e os níveis de poluição (*Ibidem*). E esse raciocínio encaixa-se perfeitamente quando analisamos questões que envolvem a justiça climática já que os países industrializados construíram sua riqueza a partir de economias totalmente viciadas em combustíveis fósseis, conforme já visto no Capítulo 2.

Ademais, os países do Sul criticavam a atuação de organizações envolvidas com a Conferência de 1972, pois alegavam que estas possuíam tecnocratas que tinham como principal objetivo atender aos interesses dos países ricos (Borowi, 2021, pp. 98-99). Esse era o caso da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa¹⁶⁶, que organizou em 1971 uma reunião multilateral preparatória para Estocolmo, e da OCDE, primeira organização internacional a constituir um comitê permanente para tratar especificamente de questões ambientais (*Ibidem*). O fato de vários funcionários de alto escalão da OCDE terem participado da fundação do Clube de Roma, incluindo o Secretário-Geral à época, e terem contribuído de forma ativa na construção da base intelectual do relatório sobre os limites do crescimento, aumentou ainda mais o descontentamento e a desconfiança dos países pobres (*Ibidem*).

Segundo Viola & Leis (1992, pp. 73-78) a delegação brasileira foi quem esteve à frente do bloco de 77 países em desenvolvimento, os integrantes do grupo G-77¹⁶⁷, os quais manifestavam forte oposição ao que pregava o Clube de Roma, em especial, sobre o nexo entre

¹⁶⁶ A Comissão Econômica para a Europa é uma das comissões regionais ligadas ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e foi criada em 1947 com o objetivo de facilitar uma ação orquestrada para a reconstrução do continente europeu devastado pela guerra (Janáč & Olšáková, 2020, p. 3).

¹⁶⁷ O Grupo dos 77 (G-77) é a maior organização intergovernamental de países em desenvolvimento no âmbito das Nações Unidas e foi estabelecido em 1964 por 77 nações em desenvolvimento signatárias da “*Joint Declaration of the Seventy-Seven Developing Countries*”. O documento foi assinado em Genebra ao final da primeira sessão da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). O grupo foi estabelecido com o objetivo de aumentar a capacidade de negociação coletiva dos seus membros e, embora o número de membros tenha aumentado para 134 países, o nome original foi mantido. Informações disponíveis em <https://www.g77.org/doc/index.html>. Acesso em 10 de Agosto de 2021.

explosão demográfica e poluição ambiental. Estes 77 países, de um total de 113 que participaram da Conferência em Estocolmo, argumentavam que a pobreza era a principal fonte de poluição nos países pobres, portanto, defendiam que o desenvolvimento econômico e social era imperativo para reduzir problemas de ordem ambiental (*Ibidem*). Sob liderança brasileira estes países em desenvolvimento alegavam que a grande ênfase dada aos potenciais impactos negativos ao ambiente era uma justificativa que os países ricos utilizavam na tentativa de frear o avanço desenvolvimentista no Sul global (*Ibidem*). Ademais, segundo a perspectiva dos países em desenvolvimento, os principais problemas causados ao meio ambiente em escala global eram originados pelos países ricos, portanto, esta era uma responsabilidade que cabia ao Norte global (*Ibidem*). Apesar do grande esforço diplomático para aliviar as tensões entre Norte e Sul a diferença de posições entre países do centro e da periferia no que tange o desenvolvimento e a proteção ambiental permaneceu para além do processo que envolveu a preparação e a realização da Conferência de Estocolmo (Paglia, 2021, p. 7).

Se a Conferência na capital sueca serviu como símbolo da inserção da temática ambiental nas discussões multilaterais numa época em que mundo estava envolto pela Guerra Fria, a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como Eco-92 ou Rio-92, duas décadas mais tarde marcou uma nova etapa na agenda ambiental global a partir da queda da cortina de ferro e do muro de Berlim (Conca & Dabelko, 2018, pp. 4-6). Uma tendência importante que se verificou desde Estocolmo foi a compreensão da necessidade de evolução das bases científicas dos problemas ambientais, o que acarretou uma maior utilização de dados e informações para tratar destes temas no cenário internacional (*Ibidem*). Em 1972 a atenção estava voltada, sobretudo, para matérias muito específicas como poluição da água e do ar, enquanto na Rio-92 saltou-se para uma pauta mais ampla em função dos avanços promovidos na ciência, que passou a considerar a Terra como um sistema integrado formado por ligações complexas (*Ibidem*). Reforçou-se no Rio de Janeiro a ideia debatida em Estocolmo de que a poluição é fruto tanto da industrialização, mas também da pobreza, só que os diferentes espectros do desenvolvimento produzem tipos de poluição distintos (*Ibidem*).

As discussões na Conferência do Rio ficaram marcadas pela criação e a implementação da Agenda 21, um projeto longo e ambicioso de se colocar em prática na virada do milênio os preceitos do desenvolvimento sustentável, estabelecidos em 1987 pelo Relatório Brundtland, cujas bases se sustentam em ações que contemplem simultaneamente questões sociais, ambientais e econômicas (*Ibidem*). Foi também durante a Rio-92 que foram estabelecidas a CBD e a UNCCD e por mais que ambas tenham abrangência global são especialmente sensíveis

aos países em desenvolvimento, tendo em vista que estes abrigam as áreas com maior biodiversidade, especialmente nas regiões tropicais, ao passo que também são os que sofrem maiores ameaças pelo avanço da desertificação, sobretudo no continente africano (Kuyper *et al.*, 2018, p. 344). Diante de tais acontecimentos a Rio-92 ficou marcada por expandir a discussão e a governança multilateral em diversas áreas da temática ambiental (*Ibidem*).

Mas sublinha-se aqui um movimento muito importante no cenário internacional que decorreu da disseminação dos ideais liberais quando do fim da Guerra Fria, e que cronologicamente culmina com a realização da Rio-92, que é a inserção de forma definitiva da agenda ambiental como uma pauta política cada vez mais densa nas relações entre países (*Ibidem*). Tal inserção decorreu de um maior debate sobre estes temas no bojo das Nações Unidas nos anos que antecederam a Conferência realizada no Brasil em 1992 (*Ibidem*). Deste modo, as demandas ambientais expandiram seu rol e, para que atividades visando a proteção e a promoção da qualidade ambiental pudessem ser implementadas na prática, demandava-se apoio financeiro externo (*Ibidem*).

Assim, tais questões foram integradas na retórica de organizações internacionais como o Banco Mundial e o FMI, que passaram a ter diretrizes e ações destinadas exclusivamente ao financiamento de projetos voltados a temas ambientais, como aqueles expressos nos objetivos propostos pela Agenda 21, documento assinado pelos mais de 170 países que participaram da Rio-92 (*Ibidem*). Como a capacidade de investimento das nações pobres para atendimento de demandas ambientais era, e ainda continua a ser para maioria dos países pobres do Sul, demasiadamente limitada criou-se mais um elo na corrente de dependência dos países ricos. Desta forma, os países doadores do Norte global inseriram nas pautas de ajuda e de assistência ao desenvolvimento, ou ainda nas práticas corriqueiras de ajuda externa aos países pobres, elementos associados à proteção e à promoção da qualidade ambiental (*Ibidem*).

E foi justamente neste cenário de maior predisposição internacional para seguir protocolos e agendas ambientais durante a Rio-92 que o tema das alterações climáticas ganhou atenção especial com a assinatura do documento que marcou a criação da *United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC*. Conforme apresentado no Capítulo anterior, o tema das alterações climáticas já era objeto de observação científica desde o final do século XIX, mas foi somente com o fim da Guerra Fria que a comunidade internacional se uniu para combater o inimigo invisível gerado pelo Antropoceno e que coloca em risco a manutenção da vida em diversos ecossistemas do planeta.

3.5. O estabelecimento da UNFCCC no cenário internacional

Como visto, a UNFCCC nasceu num ambiente de intensificação no debate em torno das questões de cariz ambiental na virada do milênio. Cabe sublinhar que a assinatura do documento que estabeleceu a UNFCCC foi antecedida por uma série de discussões que, paulatinamente, desde o ano de 1987 marcaram a inserção do tema das alterações climáticas na pauta da Assembleia Geral das Nações Unidas. Neste mesmo ano a Resolução 42/184¹⁶⁸ determinou que o PNUMA e a OMM deveriam reunir esforços para trabalhar conjuntamente na construção de um maior entendimento dos potenciais danos gerados pela crescente emissão antrópica de gases de efeito estufa na atmosfera (UNGA, 1987, p. 139).

No ano seguinte, através da Resolução 43/53¹⁶⁹, a Assembleia Geral designou para o PNUMA e a OMM a tarefa de organizar um painel científico para estimar os possíveis impactos ambientais e socioeconômicos causados pela mudança climática, bem como, buscar estratégias para mitigar ou retardar seus efeitos negativos (UNGA, 1988, pp. 133-134). Foi diante de tal necessidade que em 1988 nasceu o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, o IPCC, órgão que teria a missão de trabalhar na elaboração de um amplo relatório de avaliação sobre o assunto (*Ibidem*). A Assembleia Geral mostrou preocupação em conciliar o desenvolvimento da atividade econômica com o equilíbrio ambiental, incluindo a questão climática, e como forma de priorizar o tema requisitou que fosse feito um amplo e cooperado esforço envolvendo diversos atores, como: governos nacionais, regionais e locais, organizações intergovernamentais e comunidade científica (*Ibidem*). Esta resolução encorajava a realização de conferências ao redor do mundo, de pequeno a grande porte, para disseminar a importância de lidar com o aquecimento global a tempo de evitar danos irreversíveis (*Ibidem*).

Em 1989 diante da Resolução 44/207¹⁷⁰, em reconhecimento às observações feitas pelos trabalhos conduzidos pelo PNUMA, OMM e IPCC, a Assembleia Geral das Nações Unidas entendeu como necessário o estabelecimento de uma rede internacional para troca de informações sobre os acontecimentos climáticos e, adicionalmente, apontou a urgência de se criar uma Convenção-Quadro que reunisse países membros das Nações Unidas para discutir de forma permanente e exclusiva os assuntos relacionados à ameaça posta pelo aquecimento global

¹⁶⁸ “*International co-operation in the field of the environment*”, Resolução adotada na sessão plenária da Assembleia Geral de 11/12/1987.

¹⁶⁹ “*Protection of global climate for present and future generations and mankind*”, Resolução adotada em sessão plenária da Assembleia Geral de 06/12/1988.

¹⁷⁰ “*Protection of global climate for present and future generations and mankind*”, Resolução adotada em sessão plenária da Assembleia Geral de 22/12/1989 e que manteve o mesmo título da Resolução 43/53 do ano anterior.

(UNGA, 1989, pp. 130-131). Ficou determinado que esta Convenção deveria ser instituída 3 anos mais tarde, durante a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (*Ibidem*). A Resolução 44/207 reconhecia, em seu preâmbulo, que os países industrializados eram historicamente os principais responsáveis pela emissão antrópica de gases de efeito estufa e, portanto, caberia a eles o dever maior de combater o problema, e diz (*Ibidem*, p. 131): “*Noting the fact that the largest part of the current emission of pollutants into the environment originates in developed countries, and recognizing therefore that those countries have the main responsibility for combating such pollution*”.

Nos anos de 1990 e 1991 foram adotadas as Resoluções 45/212 e 46/169¹⁷¹, respectivamente, sendo que ambas tinham como foco principal dar seguimento aos preparativos necessários para a conclusão do documento da Convenção-Quadro que seria levado para assinatura durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento de 1992. Na resolução de 1990 se reforça o que havia sido expresso na anterior sobre a necessidade dos países desenvolvidos em carregar o maior fardo no combate à poluição tendo em vista sua maior responsabilidade histórica na geração do problema (UNGA, 1990, pp. 147). Em decorrência da conclusão do primeiro relatório elaborado pelo IPCC no ano de 1990, a Assembleia Geral decidiu que o mesmo serviria como documento base para discussão no âmbito do *Intergovernmental Negotiating Committee*, comitê criado naquela sessão plenária para tratar exclusivamente da elaboração do texto da Convenção-Quadro do clima (*Ibidem*). Sobre a resolução de 1991 destaca-se a necessidade do referido comitê em finalizar as negociações do documento da Convenção-Quadro, para que assim, aproveitando-se do contexto histórico favorável que havia sido construído desde 1987, o texto fosse aprovado pelas Nações Unidas a tempo de estar disponível para ser inserido no debate da Conferência do ano seguinte (UNGA, 1991, pp. 130-131).

E assim foi, o texto acabou por ser elaborado pelas Nações Unidas no dia 9 de Maio de 1992 e colocado à disposição para assinatura. Em Junho, durante a realização da Rio-92, 154 países assinaram o texto base que serviu para o estabelecimento da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, ou UNFCCC. É importante sublinhar que o objetivo final da Convenção, conforme expresso no artigo 2, é estabilizar a concentração de gases de efeito estufa na atmosfera em tempo de se evitar uma interferência perigosa no sistema climático em decorrência da ação humana (UNFCCC, 1992, p. 4). Ademais, o documento

¹⁷¹ As duas Resoluções mantiveram o título “*Protection of global climate for present and future generations and mankind*”, sendo que a Resolução 45/212 foi adotada em sessão plenária da Assembleia Geral de 21/12/1990 e a Resolução 46/169 foi adotada na sessão plenária de 19/12/1991.

reconhece que os países desenvolvidos possuem uma maior contribuição histórica sobre o problema, seja em termos totais ou *per capita*, e aponta para uma maior tendência de emissão nos países em vias de desenvolvimento com o passar do tempo:

Noting that the largest share of historical and current global emissions of greenhouse gases has originated in developed countries, that per capita emissions in developing countries are still relatively low and that the share of global emissions originating in developing countries will grow to meet their social and development needs. (UNFCCC, 1992, p. 2).

Conforme determinado pela Resolução 49/120¹⁷² de 1995, a Convenção-Quadro entrou em vigor no dia 21 de Março de 1994 e a primeira reunião anual dos países que adotaram a Convenção foi marcada para ocorrer em 1995, na capital alemã, ocasião que assinalou a realização da primeira Conferência das Partes – COP¹⁷³ (UNGA, 1995, p.1). Cabe sublinhar que no âmbito da UNFCCC as decisões são tomadas por meio de consenso e que cada país é uma Parte da Convenção com direito a um voto, sendo que designou-se a COP como o órgão supremo para atuar em nome da Convenção-Quadro e que periodicamente examina as obrigações das Partes para se atingir o objetivo final da Convenção através da implementação de acordos e protocolos que visem a redução da emissão de gases do efeito estufa (Murgan, 2021, p. 114-115).

A COP é conhecida do público em geral por ser responsável por organizar anualmente desde 1995¹⁷⁴ o encontro de alto nível técnico e político entre delegados designados pelos estados-membros, e que em momentos resolutivos costuma contar com a presença de um grande número de governantes e chefes de estado para decidir o rumo das políticas internacionais que tocam as alterações climáticas (*Ibidem*). A UNFCCC juntamente com seu corpo constitutivo, como os órgãos subsidiários e a COP, esta última atuando na forma de instância máxima de tomada de decisão, agregam os elementos necessários para que a Convenção-Quadro seja considerada uma organização internacional (sede própria na cidade alemã de Bonn, funcionários permanentes, Secretariado, agenda contínua de atividades, reuniões e convenções periódicas, orçamento específico, etc.) (*Ibidem*). E dentre suas características uma das que mais se destaca é a atuação política em nível multilateral para que seja implementado o que está

¹⁷² De acordo com a Resolução 49/120 adotada em sessão plenária da Assembleia Geral de 16/02/1995 e que manteve o mesmo título das anteriores.

¹⁷³ A então Ministra do Meio Ambiente, Conservação da Natureza e Segurança Nuclear da Alemanha Angela Merkel foi eleita para presidir a Conferência das Partes em Berlim, ocorrida entre 28 de Março e 07 de Abril de 1995, tornando-se assim a primeira pessoa a presidir uma COP (UNFCCC, 1995, p. 6).

¹⁷⁴ Assembleia Geral por meio da Resolução 75/217, adotada na sessão plenária de 29/12/2020, confirmou que a 26ª Conferência das Partes (COP 26), excepcionalmente cancelada em 2020 em função das adversidades impostas pela COVID-19, seria realizada no ano seguinte (UNGA, 2020, p. 2).

estabelecido em sua Carta Magna, bem como, em documentos correlatos adotados posteriormente (*Ibidem*).

Embora o documento que serve como pedra fundamental da UNFCCC estabeleça que seja necessário um amplo esforço dos participantes para que se chegue ao objetivo final da Convenção, o artigo 3.1 faz menção sobre a necessidade de busca por equidade. Um elemento fundamental nas discussões climáticas é o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, princípio que deverá seguir as respectivas capacidades de cada país no combate às mudanças climáticas. É a partir deste princípio que a Convenção atribui maior responsabilidade aos países industrializados em arcar com os custos relacionados ao aquecimento global. O artigo 3.1 diz:

The Parties should protect the climate system for the benefit of present and future generations of humankind, on the basis of equity and in accordance with their common but differentiated responsibilities and respective capabilities. Accordingly, the developed country Parties should take the lead in combating climate change and the adverse effects thereof. (UNFCCC, 1992, p. 4).

E para que tal ocorra o artigo 4.2(a) indica que os países industrializados se comprometem em adotar políticas e ações para limitar as emissões antrópicas de gases de efeito estufa visando um crescimento econômico forte e sustentável com incentivo para utilização de tecnologias menos poluentes (UNFCCC, 1992, p. 6). Com base neste pressuposto a Convenção acabou criando, de forma não oficial, uma divisão entre Norte-Sul global já que imputou aos países industrializados a necessidade de diminuir suas emissões em decorrência de sua responsabilidade histórica (Friman, 2007, p. 48). É possível perceber esta divisão entre nações através da publicação de uma lista de países que devem mitigar suas emissões, relação que consta no Anexo I da Carta Magna que rege a Convenção (UNFCCC, 1992, p. 23). Tal anexo materializa a atribuição de maior responsabilidade para as nações industrializados do Norte em mitigar emissões, reconhecendo-se assim a maior participação das mesmas para o problema (Friman, 2007, p. 48). Estes países que integram o Anexo I passaram a ser assim conhecidos (*Annex I Countries*) lista formada pelos membros tradicionais da OCDE mais os países que formavam o bloco de leste, cujas economias eram consideradas em transição para o sistema capitalista e liberal. Já os países do Sul ficaram conhecidos como Países Não-Anexo I (*Non-Annex I Countries*), todos sem necessidade de redução de emissão¹⁷⁵ (*Ibidem*).

¹⁷⁵ Vale sublinhar que a Convenção reconhece todos os estados-membros não pertencentes ao Anexo I como sendo países em desenvolvimento, mas diferencia os países que integram os PMD e os SIDS dando para estas nações, em determinadas circunstâncias, condições especiais por serem especialmente vulneráveis às mudanças do clima e da maior fragilidade econômica (Prys-Hansen, 2020, p. 356).

E dentre os países que integram o Anexo I há ainda uma subdivisão formada apenas por aqueles que tradicionalmente compuseram a OCDE, os quais foram alocados no Anexo II da Convenção¹⁷⁶ (Prys-Hansen, 2020, p. 356). A principal diferença entre os Anexos I e II é que apenas os países listados no Anexo II passaram a ter o compromisso de transferir recursos financeiros e tecnologia aos Países Não-Anexo I para ajudá-los na implementação de ações de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas (*Ibidem*). Para tal, o texto da Convenção expressa em seus artigos 4.3 a 4.5 que os países incluídos no Anexo II devem fornecer recursos financeiros, transferir tecnologias ambientalmente limpas e compartilhar *know-how* aos países em desenvolvimento, em especial, aqueles que integram a lista dos pequenos estados insulares em desenvolvimento (SIDS) e dos PMD (UNFCCC, 1992, p. 8).

A respeito dos PMD tendo em vista “*the specific needs and special situations of the Least Developed Countries in their actions with regard to funding and transfer of technology*” (UNFCCC, 1992, p. 9), a Convenção além de isentar os integrantes do grupo de compromissos de mitigação, adicionalmente, indica que deverão receber especial atenção e apoio em termos financeiros e tecnológicos por parte dos Países Anexo II. Contudo, como veremos logo à diante, com o advento do Acordo de Paris em 2015 esta lógica se alterou e todas as Partes da Convenção passaram a se comprometer em realizar esforços, ainda que de forma voluntária. Isto dá uma indicação que o entendimento que passou a valer é que todos possuem culpa e são parte da solução, inclusive os PMD que possuem contribuição histórica desprezível. Mas é preciso sublinhar que os PMD não são culpados pelo problema da crise (ou emergência) climática, tampouco passa por eles a solução do problema. Como a contribuição deste grupo de países para o aquecimento global é desprezível, apenas 0,4% do total historicamente acumulado na atmosfera, as ações em termos de mitigação, ainda que bem-vindas e louváveis em termos da qualidade ambiental, representam uma parcela insignificante na resolução do problema.

Dito isso, abre-se aqui a oportunidade para informar que nesta tese se parte do entendimento que os integrantes do grupo Anexo I da UNFCCC são aqueles que disseminam a lógica dominante e são os países hegemônicos, os quais estão listados na Figura 19. Isso porque, embora o Anexo II seja mais restritivo em relação aos países de economia avançada, na prática durante os debates envolvendo delegações e na elaboração de documentos no âmbito da UNFCCC é utilizada de forma corriqueira a compreensão *Annex I Countries* para expressar

¹⁷⁶ Países que integram o Anexo II: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Comunidade Econômica Europeia (atual União Europeia), Dinamarca, Espanha, Estados Unidos da América, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Luxemburgo, Noruega, Nova Zelândia, Portugal, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Suécia e Suíça.

todos os países que historicamente mais poluíram e por isso tiveram metas de mitigação segundo o Protocolo de Quioto, conforme será visto logo a seguir. E a manutenção da análise sobre o Anexo I ao invés do Anexo II foi corroborada durante as entrevistas realizadas em duas COPs com negociadores climáticos de países que integram o grupo dos PMD, conforme será melhor detalhado no Capítulo seguinte. Durante as entrevistas foi possível identificar que as referências feitas às nações ricas e com responsabilidades históricas é sempre associada aos *Annex I Countries*. Isto tornou nítida a necessidade de se apropriar no presente trabalho da mesma linguagem utilizada pelos negociadores.

Ademais, quando se fala nos países listados no Anexo I é feita referência direta a quase totalidade dos países que integram o continente europeu, aos Estados Unidos da América, Canadá, Japão, Austrália e Nova Zelândia. Estes tiveram um maior crescimento econômico já que passaram por um processo de industrialização antecipado, o qual se caracterizava por ser altamente carbono intensivo. Este maior uso dos combustíveis fósseis ao longo da história carrega consigo uma relação direta com a geração de benefícios econômicos e sociais. Este desenvolvimento, que se deu em maior e menor grau dependendo do país, teve como consequência direta a formação de uma ampla gama de externalidades ambientais, com destaque para poluição do ar que motivou o agravamento do aquecimento global¹⁷⁷.

Annex I

Australia	Lithuania ^a
Austria	Luxembourg
Belarus ^a	Monaco [*]
Belgium	Netherlands
Bulgaria ^a	New Zealand
Canada	Norway
Croatia ^a *	Poland ^a
Czech Republic ^a *	Portugal
Denmark	Romania ^a
European Economic Community	Russian Federation ^a
Estonia ^a	Slovakia ^a *
Finland	Slovenia ^a *
France	Spain
Germany	Sweden
Greece	Switzerland
Hungary ^a	Turkey
Iceland	Ukraine ^a
Ireland	United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland
Italy	United States of America
Japan	
Latvia ^a	
Liechtenstein [*]	

^a Countries that are undergoing the process of transition to a market economy.

^{*} *Publisher's note:* Countries added to Annex I by an amendment that entered into force on 13 August 1998, pursuant to decision 4/CP.3 adopted at COP.3.

Figura 19: Países Anexo I da Convenção-Quadro. Fonte: UNFCCC, 1992, p. 23.

¹⁷⁷ Destaca-se aqui que alguns Países Não-Anexo I, como é caso dos BASIC, por exemplo, aumentaram suas emissões desde o estabelecimento da Convenção, portanto, os mesmos deverão participar ativamente de negociações que envolvem compromissos de mitigação, sobretudo a China que se tornou o maior emissor global.

Ao passo que a Convenção-Quadro reconhece a necessidade de transferência por parte dos países mais ricos, seja de recursos financeiros ou de tecnologia e *know-how*, ela também cria um elo de dependência em termos de alternativas para o combate às alterações climáticas. Em uma das pontas, do lado financiador, situam-se os países do centro que integram o Anexo I, e na outra, estão aqueles carentes de recursos e acesso ao conhecimento e tecnologia que fazem parte da periferia, como é o caso do grupo dos PMD. Como mencionado há pouco, a diferenciação entre Anexo I e Não-Anexo I se mostrou bastante útil durante o trabalho de campo na identificação dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, tema que será abordado no Capítulo 4.

3.6. O Protocolo de Quioto

O Protocolo de Quioto foi negociado e assinado no final de 1997 durante a realização da 3ª Conferência das Partes (COP 3) na cidade japonesa que empresta nome ao documento, e cuja versão final é de 1998 (Prys-Hansen, 2020, p. 357). O Protocolo de Quioto estabeleceu uma meta coletiva média de redução de emissões de 5,2 % para os Países Anexo I da Convenção tendo como linha de base (*baseline*) as emissões verificadas no ano de 1990 (*Ibidem*). Cumpre sublinhar que o Protocolo trouxe um novo anexo, o Anexo B, contendo a relação de países com suas respectivas metas de redução em relação à *baseline* de 1990, lista que tem os mesmos países industrializados e com economias em transição que integravam o Anexo I da Convenção, à exceção da Bielorrússia e da Turquia, países que não tiveram metas sob o regime do Protocolo de Quioto (*Ibidem*). O artigo 3.1 expressa que o primeiro período de compromisso para se atingir tal percentual de reduções compreenderia o intervalo entre 2008 a 2012 (UNFCCC, 1998, p. 4), sendo que o Protocolo entrou oficialmente em vigor somente em 2005 mesmo sem a participação norte-americana¹⁷⁸ (Kuyper, 2018, p. 346). E para auxiliar a atingir tais metas o Protocolo estabeleceu que os Países Anexo B, além das iniciativas domésticas para mitigar emissões em seu próprio território, poderiam se valer de três modalidades complementares, conhecidos como Mecanismos de Flexibilização: a Implementação Conjunta, o Comércio de Emissões e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – MDL (Michaelowa *et al.*, 2019, p. 2).

¹⁷⁸ Embora assinado pelos Estados Unidos da América durante o governo do democrata Bill Clinton, o Protocolo de Quioto não foi ratificado pelo Senado tendo em vista que a maioria da casa discordava do fato dos principais países em desenvolvimento, aqueles com maiores níveis de industrialização, não terem quaisquer metas de redução (Kuyper, 2018, p. 346). Insatisfeitos por não terem a demanda atendida os norte-americanos se retiraram do Protocolo de Quioto no início de 2001 por decisão do então presidente, o republicano George W. Bush (*Ibidem*).

A Implementação Conjunta consta no artigo 6 do Protocolo de Quioto e afirma que qualquer Parte com metas de redução poderia através de acordo bilateral com outra Parte que também tivesse metas, conduzir projetos de redução de emissão (Prys-Hansen, 2020, p. 357). Estes projetos via parceria entre dois países integrantes do Anexo B estariam aptos para gerar créditos que, uma vez devidamente emitidos sob a esfera da UNFCCC, poderiam ser utilizados no cumprimento de metas (*Ibidem*). Já o Comércio de Emissões foi definido pelo artigo 17 do Protocolo de Quioto e passou a funcionar como um sistema de compra e venda de créditos, mais conhecidos por créditos de carbono¹⁷⁹, para auxiliar na contabilidade das metas de redução de emissão (Furini, 2006, p. 36). O sistema de comercialização de créditos utilizou a mesma lógica do *cap-and-trade* norte-americano de combate à chuva ácida que comercializava emissões evitadas de dióxido de enxofre, sendo que pelo Protocolo de Quioto cada tonelada de CO₂eq reduzida ou evitada poderia gerar uma unidade de crédito de carbono (*Ibidem*). Neste sistema quem possui reduções excedentes comercializa seus créditos com aqueles que precisam diminuir as suas emissões, colocando-se como uma alternativa criada pelo mercado para o cumprimento de metas (*Ibidem*). No Comércio de Emissões poderiam ser comercializados créditos de carbono oriundos de projetos elaborados sob os moldes do MDL e da Implementação Conjunta (*Ibidem*).

O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo¹⁸⁰, expresso no artigo 12 do Protocolo de Quioto, foi uma modalidade estabelecida para atender simultaneamente dois objetivos: i) realizar a transferência de tecnologia menos carbono intensiva de países industrializados para países em desenvolvimento, e ii) gerar emissões evitadas, na forma de créditos de carbono, em território de países em desenvolvimento para serem utilizadas em países com metas de redução (Kuyper *et al.*, 2018, pp. 346). Além de gerar redução de emissões de forma adicional ao que ocorreria na ausência de um projeto específico voltado para este fim, as iniciativas aprovadas sob os moldes do MDL instalados nos países em desenvolvimento deveriam ser implantados de forma voluntária, trazer co-benefícios para as populações locais e contribuir para o avanço do desenvolvimento sustentável (UNFCCC, 1992, pp. 11-12).

¹⁷⁹ Como um crédito de carbono corresponde a uma tonelada de CO₂eq que deixou de ser emitida para a atmosfera, tais créditos passaram a ser utilizados como um recurso para compensar emissões (Motta, 2019, p. 335). Os créditos de carbono seguiram uma lógica de mercado e tiveram boa aceitação tendo em conta que o custo marginal da compra destas permissões de poluição de projetos via MDL, ou *carbon offsetting*, se demonstrou mais baixo em comparação à redução de emissão a partir de investimento direto nas atividades poluidoras de sua cadeia de valor, também chamado de *carbon insetting* (*Ibidem*).

¹⁸⁰ O MDL deriva de uma proposta da delegação brasileira que inicialmente vislumbrava a implantação de um Fundo de Desenvolvimento Limpo no âmbito da UNFCCC (Michaelowa *et al.*, 2019, p. 2). Porém, logo antes da COP em Quioto a proposta foi debatida conjuntamente entre a delegação brasileira e a norte-americana, chegando-se ao consenso que era preferível associar projetos de redução de emissão a mecanismos de mercado, o que por fim originou o MDL (*Ibidem*).

O MDL gerou a expectativa de promover um promissor e lucrativo mercado de créditos de carbono, além de ser um potencial incentivador para instalação de projetos renováveis (Michaelowa *et al.*, 2019, p. 2). Os valores comercializados variaram muito, mas durante o período de compromisso, de 2008 a 2012, o preço médio dos créditos de carbono no mercado primário esteve na faixa de 8 a 14 Euros e, no mercado secundário¹⁸¹, de 13 a 20 Euros (Zarate-Barrera & Maldonado, 2015, p. 14; Michaelowa *et al.*, 2019, p. 11). Contudo, o mercado colapsou a partir de 2012, tendo em vista que os créditos gerados a partir de iniciativas MDL passaram a ser comercializados com valor inferior a 1 (um) Euro, o que tornou o mercado insustentável frente aos custos necessários para geração dos mesmos (Zarate-Barrera & Maldonado, 2015, p. 13). Ademais, a consolidação de um mercado interno de permissões de emissões na Europa¹⁸², conhecido como EU ETS, criou um ambiente favorável à negociação e ao cumprimento de metas dentro do bloco, cujo sucesso teve como efeito colateral uma queda brutal na demanda por créditos de carbono oriundos de projetos MDL, o que colaborou sobremaneira para colapsar este mercado (Motta, 2019, pp. 338-343).

Quanto à expectativa dos créditos de carbono agirem como propulsores de projetos de energias renováveis através do MDL, esta premissa acabou por não se confirmar (Michaelowa *et al.*, 2019, p. 2). Em um estudo realizado em países em desenvolvimento localizados no continente asiático concluiu-se que a comercialização de créditos de carbono na faixa dos 5 Euros por unidade mostrava-se útil para auxiliar na troca de um combustível fóssil mais carbono intensivo por outro menos poluente, como por exemplo, através da substituição do carvão mineral pelo gás natural (*Ibidem*, p. 3). Contudo, ainda que os créditos fossem comercializados a preços maiores do que 5 Euros a unidade, a avaliação demonstrou que a renda obtida com a

¹⁸¹ No mercado primário ocorre a negociação entre a parte geradora dos créditos de carbono, no caso o desenvolvedor de um projeto MDL responsável por gerar reduções de emissões, com uma parte interessada na compra (Kollmuss *et al.*, 2008, p. 105). Neste caso fala-se de uma negociação em que os créditos de carbono foram comercializados uma única vez, sem envolver revenda (*Ibidem*). Já no mercado secundário a negociação ocorre com base na revenda de créditos de carbono que foram previamente adquiridos pela parte vendedora, sendo que o mercado secundário se caracteriza por envolver apenas um ou indistintos processos de revenda (*Ibidem*).

¹⁸² Um dos instrumentos para atingir os objetivos do Protocolo de Quioto no continente europeu foi o EU ETS, um esforço conjunto dos países europeus criado em 2005, que teve como foco a regulação das emissões de setores industriais intensivos em energia (Motta, 2019, p. 338). Até o momento o EU ETS teve três fases: a Fase I, de 2005 a 2007, que foi de caráter experimental com uma meta de redução de 2%; Fase II, que coincidiu com o primeiro período de compromissos do Protocolo de Quioto de 2008 a 2012, e estabeleceu a meta de redução de emissões em 8% abaixo dos níveis de 1990, ou seja, acima do formalmente estabelecido pelo Protocolo de Quioto, fase em que se aceitavam amplamente créditos de carbono gerados por projetos MDL; e a Fase III, de 2013 a 2020, em que a meta foi uma redução de 14% em comparação ao ano de 2005, o que equivale a uma queda de 21% em relação aos níveis de 1990, ano que servia como *baseline* ao Protocolo de Quioto (*Ibidem*). Segundo dados da Comissão Europeia a quarta fase, que compreende o período de 2021-2030, tem a ambição de reduzir as emissões em 55% em relação à linha de base.

venda dos créditos de carbono por si só era completamente insuficiente para viabilizar projetos inteiros de energia renovável (*Ibidem*).

No estudo conduzido por Furini (2006, pp. 75-79) o autor destaca que, a depender do tamanho do projeto hidrelétrico no Brasil, os créditos de carbono se mostravam aptos a custear os investimentos na área socioambiental se fossem, na época, comercializados a 12 Euros, mas não seriam suficientes para sustentar a instalação de um projeto hidrelétrico como um todo. Assim, a receita gerada apenas com a comercialização de créditos de carbono não tornava o projeto suficientemente sustentável do ponto de vista financeiro para tomada de decisão favorável (*Ibidem*). Portanto, os projetos MDL não conseguiram se apresentar como um fator indutor e decisivo para fomentar a expansão de energias renováveis em países em desenvolvimento, contrariando as expectativas iniciais.

Além de ter falhado em impulsionar projetos de energia renovável o MDL foi alvo de inúmeras críticas, sendo que diversos problemas para além da falta de demanda são apontados fatores que contribuíram para a descontinuidade do mesmo (Motta, 2019, pp. 338-343). Dentre as críticas merecem destaque: falhas em garantir a integridade ambiental e de promover melhorias na área social das iniciativas em curso, a necessidade de se colocar em marcha um complexo sistema de governança para efetivação dos projetos de MDL, a demora no processo de emissão dos créditos de carbono e problemas de comprovação de adicionalidade (*Ibidem*). Além disso, análises do MDL indicam que mais da metade dos créditos de carbono gerados a partir deste mecanismo não resultaram em reduções reais de emissões (Keohane, 2019, p. 302). E um dos principais motivos identificados foi a atuação dos agentes operadores do sistema, seguindo uma perspectiva de “*agency problems*”, pois ao invés de atuarem visando a reduções genuínas de emissão agiram de má fé para obter benefícios próprios, no caso, financeiros (*Ibidem*).

Por conta de todas as dificuldades envolvendo projetos MDL os países europeus decidiram proibir a compra e a utilização de créditos de carbono originados por projetos desta modalidade a partir de 2013. Para o período entre 2013-2020, conhecido como Fase III dentro do esquema europeu de redução de emissões, foram aceitos apenas créditos de carbono do MDL que tivessem sido adquiridos até 2012. Como medida excepcional, permitiu-se a compra de novos créditos de carbono a partir de 2013 desde que estes fossem provenientes de projetos localizados em países pertencentes ao grupo dos PMD¹⁸³.

¹⁸³ Disponível em https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/credits_en. Acesso em 25/08/2021.

Partindo de tal premissa foi realizada uma consulta no sítio eletrônico da UNFCCC, responsável pela gestão de projetos MDL, para averiguar quantas iniciativas deste mecanismo haviam sido registradas nos PMD e estariam aptas a comercializar créditos de carbono para o sistema europeu entre 2013-2020. Ademais, tal exercício também tinha como objetivo visualizar os países em desenvolvimento que mais se beneficiaram com o MDL. De recordar que tanto na Convenção quanto no Protocolo está previsto que os PMD eram merecedores de especial atenção para transferência de tecnologia, *know-how* e financiamento em função de sua elevada vulnerabilidade econômica, social e ambiental.

Os dados consultados estão disponíveis no site da UNFCCC¹⁸⁴ e para ter uma maior dimensão temporal dos projetos implantados foi analisado todo o período disponível, de 2004-2020. O que se notou é que em termos de projetos registrados o MDL favoreceu imensamente a China (47,9%) e a Índia (21,5%), que juntas foram responsáveis por 68,4% dos projetos, e logo depois em menor proporção o Brasil que hospedou 4,4% dos projetos MDL (Figuras 20 a 22). Ou seja, os dados demonstram que houve uma clara preferência pelos países sem metas de emissão que fazem parte do grupo BASIC, em contrapartida, todos os países que englobam os PMD conseguiram angariar tão somente 1,5% dos projetos.

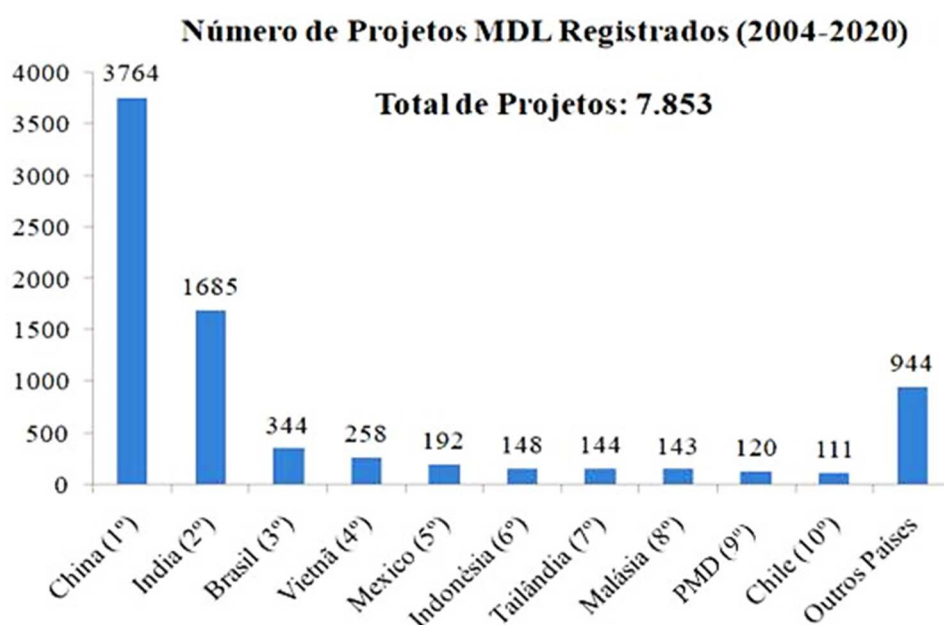


Figura 20: Total de projetos registrados sob as modalidades e procedimentos do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo no período de 2004 a 2020. Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da UNFCCC (2021).

¹⁸⁴ Disponível em <https://cdm.unfccc.int/Statistics/Public/CDMinsights/index.html>. Acesso em 25/08/2021.

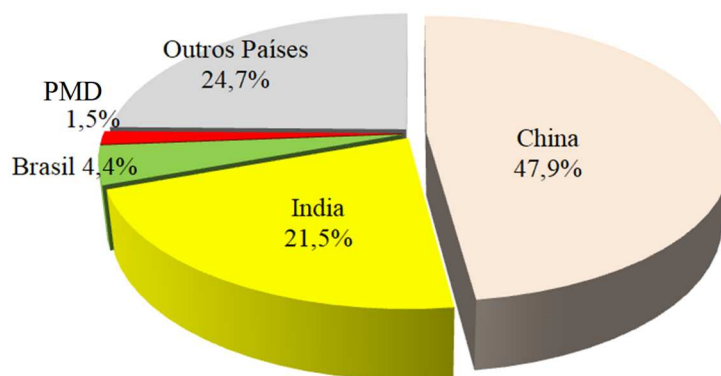


Figura 21: *Share* de projetos registrados sob as modalidades e procedimentos do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo no período de 2004 a 2020. Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da UNFCCC (2021).

Nº Projetos MDL por país entre os integrantes do grupo dos PMD (2004-2020)

Laos	24
Uganda	19
Bangladesh, Camboja	10
Senegal	7
Nepal	6
Butão, Madagascar	5
Ruanda	4
Burundi, Moçambique, Tanzânia, Zâmbia	3
Burquina Faso, Rep. Dem. Congo, Etiópia, Maláui, Mali, Sudão	2
Angola, Lesoto, Libéria, Mianmar, Níger, Serra Leoa	1
TOTAL	120

Figura 22: Localização dos projetos registrados por país integrante do grupo PMD sob as modalidades e procedimentos do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo no período de 2004 a 2020. Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da UNFCCC (2021).

Na tentativa de compreender esta distribuição desigual de projetos climáticos voltados à redução de emissão de gases estufa via MDL foi identificada uma menor pré-disposição dos países com metas de redução em desenvolver relações bilaterais, ferindo a condição posta como fundamental para garantir a transferência de tecnologia para regiões mais pobres do globo (Flues, 2010, p. 32). Os países ricos optaram por projetos concebidos de forma unilateral, ou seja, aqueles que fossem bancados através de recursos oriundos de Países Não-Anexo I, por ser uma opção útil e conveniente para os países com metas de redução (*Ibidem*). Assim, os países do Norte valeram-se da capacidade de investimento doméstico das economias mais avançadas

nos países em desenvolvimento, sobretudo os integrantes do BASIC, ao invés de promoverem a transferência de tecnologia e de recursos financeiros aos países mais pobres na periferia (*Ibidem*).

Para o autor (*Ibidem*) a preferência do lado dos países com metas de redução em abandonar arranjos bilaterais com os PMD pode ser atribuída, principalmente, em função dos seguintes riscos: instabilidade política e incertezas na legislação local; demora em formar arranjos financeiros favoráveis à promoção de projetos; dificuldades para realizar grandes aquisições e investimentos para alavancar projetos, como equipamentos e; falta de mão-de-obra qualificada (*Ibidem*). Desta forma, sob uma perspectiva de equidade os países em desenvolvimento mais avançados, como os BASIC, se beneficiaram com o MDL em detrimento dos PMD, já que os países ricos e com metas preferiram repassar todos os riscos para países com capacidade financeira e técnica para desenvolverem sozinhos seus projetos (Flues, 2010, p. 32). Nesse sentido o domínio chinês dos projetos de MDL se relacionou com a disponibilidade de investimento interno, feito tanto pelo capital estatal, quanto privado, para apoiar projetos de redução de emissão sem a necessidade de aportes financeiros externos (Shen, 2011, pp. 8-10), o que também se observou na Índia e no Brasil. A capacidade industrial e tecnológica doméstica para viabilizar unilateralmente projetos elegíveis ao MDL na China foi determinante para que este país despontasse como maior receptor destes projetos e, consequentemente, se tornasse o maior gerador de créditos de carbono (*Ibidem*).

Já na outra ponta, nos países PMD, o estudo realizado por Kreibich *et al.* (2016) os autores apontam que, em função dos PMD carecerem de capacidades humanas, terem deficiência administrativa e não disporem de capital nacional para a implementação unilateral de projetos MDL, estes países não se tornaram atraentes aos investidores estrangeiros, em especial, os europeus. Numa análise do contexto africano apenas a África do Sul e alguns países do norte da África acabaram se beneficiando, enquanto as nações localizadas na África Subsaariana não tiveram qualquer papel de destaque com as possibilidades de mitigação originalmente propostas pelo MDL (*Ibidem*, pp. 1-2). Tendo em conta que o MDL não se destinou apenas para apoiar os Países Anexo I no cumprimento de suas metas de redução, mas de igual modo previa auxiliar os países anfitriões dos projetos a alcançarem o desenvolvimento sustentável, a conjuntura do MDL foi extremamente desfavorável aos países do grupo PMD na África (*Ibidem*), o que também se estende para outros países deste grupo localizados fora do continente.

Mesmo que países europeus tivessem como prerrogativa a possibilidade de adquirir e negociar créditos de carbono com países do grupo PMD no período pós-2012, notou-se uma

aparente falta de interesse em desenvolver projetos MDL naqueles países, resultando em deficitárias somas de apoio financeiro e baixos índices de transferência de tecnologia e *know-how* (*Ibidem*, p. 11). E por mais que a União Europeia tenha assumido este compromisso, na prática, houve uma grande frustração nos países menos desenvolvidos diante da falta de interesse de investimento em projetos MDL (*Ibidem*). A expectativa gerada não se consolidou, sobretudo, em decorrência da desaceleração dos mercados internacionais de créditos de carbono, fato que pesou imensamente contra o desenvolvimento de atividades MDL nos países mais pobres do globo e, em especial, na África (*Ibidem*). Ou seja, questões de mercado, que coincidiu com a crise financeira mundial de 2008, foram fundamentais para que os países ricos deixassem de investir em ações de redução e de promoção do desenvolvimento sustentável em países do grupo PMD, contrariando assim o que fora preconizado pelo Protocolo de Quioto.

Por certo a discussão que envolve a diminuição da concentração de gases do efeito estufa na atmosfera é muito ampla e centrar-se somente nos problemas encontrados pelo MDL e pelo Protocolo de Quioto não é suficiente (Furini, 2006, p. 79). Mas pela análise das Figuras 20 a 22 é possível perceber que os países menos desenvolvidos foram preteridos num mecanismo que poderia trazer impactos positivos aos países periféricos, sendo que os países do centro preferiram promover iniciativas em países emergentes com economias mais estruturadas, como ocorre com os BASIC. Tal fato se deve, muito provavelmente, por conta de os países com metas entenderem que seria uma estratégia mais segura incentivar projetos MDL sem que houvesse necessidade de transferência de recursos financeiros. É um exemplo da lógica capitalista neoliberal, pois se por um lado os países europeus decidiram cumprir metas utilizando-se de MDL, por outro, o fizeram através das alternativas que demandaram o menor investimento e esforço financeiro possível, deixando a ajuda aos países mais pobres e vulneráveis às nuances do clima, caso dos PMD, em segundo plano.

O Protocolo de Quioto foi um importante instrumento no contexto das alterações climáticas e sua aplicação respeitava uma perspectiva *top-down*, ou seja, as metas de redução de emissões para países integrantes do Anexo I foram pré-determinadas no âmbito das discussões que envolvem a UNFCCC. Contudo, no processo que sucedeu este protocolo ficou definido que as reduções de todos os países, independente da contribuição histórica como é o caso dos PMD, deveriam ser estipuladas a partir de decisões tomadas domesticamente. Houve, portanto, uma inversão para um sistema *bottom-up* no qual as Partes integrantes da UNFCCC passaram a autodeterminar suas metas. Ademais, estas têm caráter voluntário, não havendo previsão de quaisquer sanções ou prejuízos em caso de descumprimento. E é diante deste

cenário inovador em termos de gestão da questão climática em nível global que se insere o Acordo de Paris, o qual será tratado com maior detalhe no próximo Capítulo.

CAPÍTULO 4 – ACORDO DE PARIS: HEGEMONIA NO REGIME CLIMÁTICO INTERNACIONAL?

Os países ricos utilizam um discurso sutil. Demonstram como são eficientes em mitigar suas emissões e passam a mensagem de que essa é a prioridade no combate às mudanças climáticas. O consentimento das pequenas nações pobres para que façam o mesmo ocorre por meio de uma imposição velada.*

É inegável a importância do acesso a recursos financeiros adicionais pelos PMD através do financiamento climático (...) os países ricos sabem disso e utilizaram o GCF (Green Climate Fund) como “moeda de troca” para obter consenso quanto à mitigação coletiva.*

(*) Tradução livre para o português de declarações de pontos focais de duas nações africanas durante entrevistas na atividade de campo.

Introdução

Retomando o que foi discutido neste trabalho a configuração contemporânea da ordem mundial difere do modelo marcado pela concentração em apenas um polo ou pelo choque entre duas potências (EUA vs. URSS), como ocorreu durante a Guerra Fria, motivo pelo qual Stephen & Zürn (2020, pp. 1-5) entendem que tais perspectivas devem ser objeto de contestação. Embora os EUA ainda desempenhem o papel de liderança mundial em várias áreas, atualmente os polos de poder estão mais fragmentados¹⁸⁵ (*Ibidem*). Sublinha-se que, desde a virada do milênio, as ordens internacionais e a ordem mundial passaram a ser intensamente vinculadas e dependentes de: instituições e organizações internacionais, grupos transnacionais que formam conglomerados que dominam diversos setores do mercado e atuam em diversas partes do globo e, até mesmo, de organizações não-governamentais com presença mundial (*Ibidem*).

Assim, vivenciamos uma era composta por múltiplas camadas de atores e de instituições que passaram a ter um poder que outrora não possuíam, sobretudo, em áreas de atuação específicas (*Ibidem*) como é o caso das alterações climáticas. Neste contexto, cabe observar o que Oberthür (2016, p. 119) diz a respeito da introdução do elemento “clima” nas discussões que envolvem o alto nível da política internacional. No entendimento do autor (*Ibidem*) as mudanças climáticas e as políticas climáticas devem ser entendidas como fatores que passam a

¹⁸⁵ A invasão Russa ao território ucraniano no início de 2022, e o conflito armado que dali decorreu, dá-nos mostra desta era multipolar que tem de um lado as forças ocidentais sob o bastião da OTAN e, de outro, há o processo de formação de uma coalizão oriental formada especialmente por Rússia e China, cuja sustentação se dá por vários projetos realizados em conjunto (Sahakyan, 2022, p. 2). São exemplos de iniciativas que estreitam os laços políticos e econômicos entre chineses e russos: *Eurasian Economic Union (EAEU)*, a *Belt and Road Initiative (BRI)* e a *Shanghai Cooperation Organization (SCO)*.

interferir na ordem mundial do século XXI. Ainda segundo Oberthür (*Ibidem*, p. 120) a UNFCCC é tradicionalmente considerada o ponto central da governança climática, e dela surgem os principais ditames que envolvem a política climática internacional, muito embora a discussão sobre o tema tenha se descentralizado passando a incorporar a agenda de diferentes áreas de interesse. Contudo, cumpre salientar que a UNFCCC enquanto instituição internacional é quem assume o protagonismo na elaboração e disseminação dos principais conceitos e informações acerca das mudanças climáticas, os quais servem de base para os demais fóruns e coalizões envolvendo o assunto.

Em termos de funcionamento do sistema climático internacional Keohane & Victor (2010, pp. 2-5) entendem que não se pode inferir que haja um único regime atuando na coordenação de esforços contra o aquecimento global e, em vez disso, sugerem a existência de um complexo de regimes¹⁸⁶ (“*regime complex*”) que é heterogêneo e formado por um conjunto de regimes aninhados, mas fragilmente interligados. Este arranjo complexo de regimes possui na sua parte central de seu espectro a figura da UNFCCC, que atua como elemento principal e atrai os demais para orbitarem no entorno (*Ibidem*). Por mais que o complexo de regimes aceite iniciativas de portes e atores distintos, normalmente a atuação é de abrangência limitada, diferentemente do que ocorre com a UNFCCC, cuja perenidade e amplitude é responsável pela inserção do tema das mudanças climáticas na agenda internacional (*Ibidem*).

Em sua análise os autores (*Ibidem*) depreendem que tal configuração deve persistir sob esta forma ao longo do tempo, pois julgam ser pouco provável que destas iniciativas dispersas desponte uma que seja forte o suficiente para construir um regime abrangente e legítimo, em que mais de 190 países estejam comprometidos a seguir que venha a desbancar a centralidade atribuída à UNFCCC. Dada a diversidade de interesses inerente à política mundial contemporânea, e que também toca o tema das alterações climáticas, a tendência é que se mantenha o complexo de regimes a partir de uma vivência harmônica entre o regime dominante

¹⁸⁶ Aqui o postulado por Keohane & Victor (2010) acerca do “*regime complex*” aplicado às alterações climáticas faz sentido quando a compreensão de regime segue a linha do exposto pelo próprio Keohane (1982, p. 325) que diz que os regimes internacionais, numa perspectiva que podem ser múltiplos dentro de um mesmo tema ou área de interesse, são “*sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actor expectations converge*”. Embora seguindo uma abordagem realista, a qual não é preconizada neste trabalho, Keohane (*Ibidem*, p. 330) faz uma interessante inferência quando diz que as relações de poder na política mundial, e as relações de dependência consequentes, são responsáveis pela determinação e configuração de características nos regimes internacionais. Disto depreende-se que as normas e procedimentos nos regimes internacionais tendem a seguir os interesses daqueles que possuem maior poder político e econômico, pois segundo o autor (*Ibidem*) “*actor choices will be constrained in such a way that the preferences of more powerful actors will be accorded greater weight*”. Para além, faz uma distinção entre acordos e regimes na esfera internacional em que, segundo Keohane (*Ibidem*), os acordos são modalidades temporárias e com propósitos específicos (*ad hoc*) guiados pelos interesses contidos nos regimes.

e central da UNFCCC com outras iniciativas climáticas de menor alcance (acordos bilaterais ou regionais, ações do setor privado, relações em escala subnacional entre cidades e regiões)¹⁸⁷ (*Ibidem*).

Dito isto dá-se especial destaque para Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC) neste trabalho tendo em vista que ela: i) tem sido responsável por construir desde 1992 o cabedal técnico e científico, que influencia em termos jurídico e político, sobre o tema das mudanças climáticas; ii) congrega 198 países que ratificaram a Convenção do Clima e anualmente se reúnem para debater ações e políticas nas COPs, mas que mantém canais permanentes de discussão e trabalho conduzidos por seu Secretariado; iii) possui todos os elementos de uma organização internacional, mas que em função de seu papel de atuação serve como instituição internacional da agenda climática global; iv) é o palco de debate e deliberação envolvendo as principais ações para serem implementadas no cenário internacional em termos de mitigação e adaptação às alterações climáticas; v) estabelece diretrizes que passam a ser seguidas por outras iniciativas climáticas de menor alcance; vi) possibilita que demandas domésticas sejam levadas para conhecimento e discussão internacional através das plenárias realizadas durante as COPs e; vii) tem a capacidade de coordenar os maiores esforços financeiros para serem investidos no combate às mudanças climáticas.

Cumprе recordar que o entendimento gramsciano de hegemonia está estreitamente associado à componente de liderança, que usualmente está nas mãos das classes ou grupos dominantes (Eckersley, 2020, p. 1184). A hegemonia em nível internacional, complementa Cox (1983), se vale de normas universais e mecanismos que são disseminados pelas instituições, as quais defendem os interesses da estrutura econômica, política e social que melhor serve aos grupos dominantes. A liderança que decorre da hegemonia é um processo que requer legitimação dos demais atores para que os interesses do grupo dominante possam ser validados e colocados em marcha (*Ibidem*). Este interesse de viés hegemônico é expresso e legitimado na

¹⁸⁷ Como exemplo pode-se citar: a iniciativa em escala subnacional “*The Governors’ Climate and Forests Task Force*” que envolve governadores de mais de trinta estados e províncias de diferentes regiões do globo com o objetivo reduzir emissões por meio da preservação florestal; a campanha global “*Race to Zero*” que envolve atores das esferas pública e privada com o objetivo de zerar as emissões de gases estufa até o ano 2050; a “*The Regional Greenhouse Gas Initiative*”, iniciativa regional que abrange onze estados norte-americanos através de uma cooperação para redução de emissões do setor de energia utilizando mecanismos de mercado; a iniciativa em âmbito estadual capitaneada pelo governo da Califórnia com regulamentação própria para reduzir emissões; a C40 que é promovida por mais de 100 grandes cidades em nível mundial abrangendo todos os continentes e que tem como objetivo promover ações para combater o agravamento da crise climática; ou ainda, a *LEAF Coalition* que é uma coalizão formada por governos e empresas que tem como objetivo financiar iniciativas nacionais e subnacionais que comprovadamente reduzam emissões decorrentes do desmatamento e da degradação florestal.

forma de objetivo comum a ser alcançado por todos os participantes de uma “comunidade”, muito embora, tal participação não venha a beneficiar todos os envolvidos da mesma forma podendo trazer, inclusive, prejuízos para alguns (Eckersley, 2020, p. 1184). De acordo com o autor (*Ibidem*) a “comunidade” em que a hegemonia se manifesta nas negociações sobre mudanças climáticas é formada pelas mais de 190 Partes que integram a UNFCCC, que valida e dissemina as normas universais e os mecanismos hegemônicos.

O multilateralismo tem nas instituições internacionais um importante aliado para auxiliar no seu pleno funcionamento. No seio da UNFCCC, apesar de potenciais divergências que surgem durante os debates que envolvem as COPs, o auge do consentimento ocorre na plenária final destas conferências a partir da adoção dos textos finais, decisões e eventuais acordos (*Ibidem*, p. 1185). A análise a partir de um viés gramsciano sobre o tema indica que esse consentimento que é obtido através da negociação e do multilateralismo durante as COPs não significa, em absoluto, que haja aprovação total e irrestrita por todos, ou ainda, que se observe uma inteira ausência de objeção, embora isso possa ocorrer em determinados casos (*Ibidem*). Cumprе sublinhar que o consentimento sobre as deliberações tomadas nas rodadas climáticas, sob a tutela da UNFCCC enquanto instituição de suporte, pode apenas indicar que as Partes que apresentam rejeição para alguns pontos da pauta entendem que estes não devem servir de impeditivos para se chegar a uma decisão, pois acabam por dar preferência à lógica que é melhor ter algo acordado do que não ter acordo nenhum (*Ibidem*).

Tal fato não significa a total inexistência de temas polêmicos e que rendem acalorados debates, os quais podem ficar sem avançar ao longo de muitas COPs até que se chegue a uma decisão¹⁸⁸. Mas quando falamos de grandes acordos, como é o caso do que se teve em Paris, países com menor capacidade de influenciar os rumos das negociações acabam cedendo, inclusive, em pontos que podem ser sensíveis aos mesmos. As promessas de investimentos nos países em desenvolvimento feita pelo Norte global é um mecanismo para que as Partes mais vulneráveis concordem em firmar acordos no contexto das negociações climáticas, mesmo que possam sair mais prejudicadas do que beneficiadas (*Ibidem*). É o que se aventa aqui nesta tese,

¹⁸⁸ Os países em desenvolvimento, sobretudo aqueles que apresentam maior vulnerabilidade aos impactos causados pelas mudanças do clima têm solicitado, ao longo do tempo e já passadas algumas COPs, maior comprometimento internacional em termos de perdas e danos (“*loss and damage*”), especialmente no que tange o financiamento de ações por parte dos países ricos (Puig & Roberts, 2021, p. 2). Embora a inclusão deste tema no Acordo de Paris possa ser considerada por alguns autores como uma vitória dos países mais vulneráveis às mudanças do clima, existe ainda no âmbito da UNFCCC uma série de pontos pendentes e que precisam ser discutidos e superados, sejam em termos financeiros e de aplicação dos recursos ou técnicos, para que esta suposta “vitória” dos países em desenvolvimento avance e seja colocada em prática (*Ibidem*). A criação de um fundo específico para perdas e danos durante a COP 27 no Egito, em 2022, é um importante passo obtido neste processo para os países mais vulneráveis às mudanças do clima.

especificamente em função dos PMD terem consentido em aceitar ações de mitigação mesmo tendo sido responsáveis por cerca de 0,5% do total de gases estufa acumulados na atmosfera ao longo da história.

E o regime climático global sob liderança da UNFCCC pode ser considerado um caso interessante para análise do papel das instituições internacionais, pois o contexto climático permite a reprodução e a manutenção das desigualdades entre países no sistema internacional (Prys-Hansen, 2020, p. 354). Instituições como a UNFCCC possuem no seu funcionamento procedimentos internos que podem tanto revigorar, como também, perturbar desigualdades por meio de práticas materiais (votação, distribuição de apoio financeiro) e simbólicas (processos inclusivos ou exclusivos) (*Ibidem*). Contudo, a UNFCCC não possui poderes amplos e seu Secretariado, ao utilizar de diferentes técnicas e ferramentas, atua como um orquestrador entre as Partes da Convenção (Hickmann *et al.*, 2019, p. 3). Isto reforça o entendimento empregado nesta tese que a atuação da UNFCCC como instituição internacional passa pela determinação de valores e interesses de países dominantes e que historicamente mais contribuíram para a emissão de gases de efeito estufa.

O Fundo Verde para o Clima (*Green Climate Fund – GCF* em inglês), por exemplo, é um caso em que os países ricos, através de promessas de ajuda financeira, fazem valer seu poder de influenciar decisões num ambiente multilateral, mesmo que isso num primeiro momento não fique evidente. A proposta do fundo surgiu inicialmente durante a realização da COP 15, em 2009, quando a delegação norte-americana anunciou, por intermédio de sua Secretária de Estado Hillary Clinton, que os países ricos iriam transferir anualmente US\$ 100 bilhões para ajudar os países em desenvolvimento na luta contra as alterações climáticas (Seo, 2017, p. 128). A formalização do fundo ocorreu na COP do ano seguinte, realizada na cidade de Cancun, momento em que a proposta do GCF foi adotada para servir como entidade financeira e operacional para apoiar projetos em países em desenvolvimento (UNFCCC, 2011, p. 2). Foi decidido que o GCF iria funcionar com um braço da UNFCCC, com Secretariado próprio para fazer a gestão administrativa e com o suporte de um agente fiduciário (*trustee*) para gerenciar os recursos transferidos para o fundo em conformidade com normas e padrões fiduciários internacionais (*Ibidem*).

Contudo, pouco se avançou na implementação deste fundo até 2015, momento em que o GCF teve papel relevante durante as negociações do Acordo de Paris, pois os países do Norte reforçaram as promessas de transferências anuais para os países em desenvolvimento da ordem de US\$ 100 bilhões a partir de 2020 para ações de combate às mudanças climáticas (Parker & Karlsson, 2018, p. 524). Os valores disponíveis no Fundo Verde para o Clima em 30 de

Setembro de 2023 eram da ordem de 17,77 bilhões de dólares (entre doações, aportes de capital, empréstimos e rendimentos), ou seja, pouco mais de 17% da promessa do que deveria estar disponível em um único ano¹⁸⁹ (Figura 23). Se por um lado os doadores sentem-se seguros que o dinheiro tenha o Banco Mundial como agente fiduciário do GCF, por outro, os países beneficiários terão de lidar uma vez mais com as rígidas normas e imposições às quais, muitas vezes, os impedem de acessar recursos em função de falta de capacidade para atender aos requisitos necessários.

1. GCF Trust Fund Summary – Inception through September 30, 2023

In USDeq. *

		Total
Cumulative Resources		
Resources received^{a/}		
Grant Contributions		14,330,903,576
Cash	10,627,836,936	
Unencashed Promissory Notes	3,703,066,640	
Capital Contributions		1,800,617,145
Cash	1,148,863,235	
Unencashed Promissory Notes	651,753,910	
Loan Contributions		799,329,247
Cash	799,329,247	
Unencashed Promissory Notes	-	
Investment Income earned		658,543,453
Investment Income from Accredited Entities		27,030,243
Reflows		161,172,674
Total Resources Received (A)		17,777,596,337

Figura 23. Resumo dos valores disponibilizados ao GCF no Banco Mundial até Setembro de 2023. Fonte: World Bank (2023, p. 4).

Retomando o entendimento de que valores e interesses de países dominantes são disseminados para a generalidade dos países, a UNFCCC cria e reproduz um regime climático que busca reforçar e reproduzir o *ethos* neoliberal por meio de novas subjetividades e, até mesmo, inversões de responsabilidades (Machaqueiro, 2019, p. 2). Este *ethos* geralmente está associado ao conjunto de regras de conduta e de comportamento das pessoas em associação ao caráter moral do indivíduo, isso significa que os componentes do neoliberalismo, uma vez criados, são coletivamente disseminados e individualmente internalizados e aceitos (*Ibidem*). Dito isto, sugere-se que a UNFCCC enquanto instituição de maior destaque do regime climático

¹⁸⁹ Informações do *Green Climate Fund Trust Fund Financial Report*, de 30 de Setembro de 2023, elaborado pelo Banco Mundial. Disponível em: <https://fiftrustee.worldbank.org/en/about/unit/dfi/fiftrustee/reports?fundName=GCFTF&folderName=Trustee%20Reports>. Acesso em 25/11/2023.

internacional reproduz valores e normas neoliberais decorrentes do exercício direto da hegemonia conforme posto por Gramsci, que no caso em tela, é conduzida pelos países que historicamente mais contribuíram para o acúmulo de gases de efeito estufa na atmosfera. A legitimação do Acordo de Paris pela totalidade das Partes, conforme abordado neste capítulo, coloca-se como exemplo da influência hegemônica.

Para Machaqueiro (2019, pp. 5-6) o modo como a UNFCCC lida com o desafio climático e coloca as soluções é uma clara expressão do *ethos* neoliberal, que pode ser identificado por três elementos: simplificação do problema das mudanças climáticas; suposição de que mercados são as soluções mais eficazes para esse problema, sendo que este está interligado com o elemento anterior tendo em vista que mecanismos de mercado dependem dessa simplificação e; a flexibilização de compromissos em seus documentos. Relativamente a este último aspecto o texto do Acordo de Paris evoluiu para um arcabouço mais neoliberal se comparado ao Protocolo de Quioto (*Ibidem*). Isso porque o acordo firmado em Quioto continha “compromissos de redução” para os países com contribuições históricas, sendo que o Acordo de Paris refere a “contribuições nacionalmente determinadas”, enfatizando o caráter voluntário em que as metas são autodeterminadas pelos países.

O Acordo de Paris consagrou a alegação de que os países pobres do Sul global devem igualmente arcar com os esforços de mitigação, não importando o quão responsáveis são pelo nível cumulativo gases estufa na atmosfera, nem sua maior vulnerabilidade em face de eventos climáticos extremos (*Ibidem*). Aceitar e repetir essa inversão da culpa, que socializa a responsabilidade de uma crise cujos principais motivadores são os países do centro, é crucial para a reprodução do *ethos* neoliberal da UNFCCC, na qual se cria e reproduz a ideia de que países e cidadãos da periferia são aliados fundamentais na batalha contra o aquecimento global, e não mais as vítimas (*Ibidem*), universalizando o entendimento de que todos devem mitigar emissões. Ainda que alguns países em desenvolvimento tenham aumentado muito sua contribuição nas emissões ao longo das últimas décadas, sobretudo economias as economias mais pujantes como as do grupo BASIC, unir de forma uníssona os 198 países que formam a UNFCCC numa frente comum para mitigar emissões é questionável.

Assim, em linha do que dizem Keohane & Victor (2010) utiliza-se nesta tese o argumento que o regime climático internacional é aquele que tem como eixo central a UNFCCC, embora possam existir diferentes iniciativas em curso com maior ou menor expressão, mas nenhuma delas que tenha condições de desbancar a posição de liderança da UNFCCC no tema. A UNFCCC surge no início da década de 1990 logo após a vitória do capital liberal sobre o modelo soviético e se insere na ordem mundial como uma instituição

internacional que, embora preocupada com uma questão global, acaba representando os valores das classes de países dominantes, afinal, a UNFCCC está introjetada na ordem mundial vigente. Mesmo que exista uma constante disputa entre os centros de poder, a ordem vigente mantém sua ascendência liberal. Como foi trabalhado ao longo desta tese, embora os EUA ainda sejam o principal promotor e disseminador da lógica liberal, a hegemonia em vigor representa os interesses dos países que constituem o bloco histórico ocidental como um todo. Estes interesses se manifestam nas mais diferentes frentes, portanto, a hegemonia se dissemina inclusive nas mudanças climáticas por meio da propagação de normas universalmente válidas. Exemplo disso é a disseminação da lógica que todos devem aderir à redução de emissões, independentemente de sua parcela de contribuição para a instalação da crise climática que vivemos.

Ao longo dos capítulos anteriores foram apresentados e discutidos os principais elementos que formam o processo hegemônico. Este último Capítulo apresenta uma análise de como ferramentas atuantes em tal processo foram determinantes para assinatura do Acordo de Paris à luz do que se busca demonstrar a partir de uma perspectiva dos PMD. Com o objetivo de responder à pergunta orientadora deste trabalho são apresentados os dados obtidos em campo a partir de entrevistas realizadas com 24 atores-chave durante duas Conferências das Partes, uma em Madri (COP25-2019) e outra Glasgow (COP26-2021). Os pontos focais dos PMD, ou os delegados oficiais por eles indicados, formaram o público-alvo para aplicação do questionário nas atividades de campo.

Os dados primários coletados em campo foram utilizados para identificar potenciais evidências para a confirmação da hipótese utilizada na tese de que a UNFCCC serve de palco onde se disseminam lógicas hegemônicas do centro sobre a periferia. O recorte para a análise se concentrou em como se deu o consenso dos países do grupo dos PMD em aceitarem que fossem introduzidas ações de mitigação na arquitetura climática proposta pelo Acordo de Paris. Para complementar os dados coletados durante as entrevistas, na segunda parte do capítulo são apresentadas informações da literatura que discorre sobre o processo de negociação internacional que culminou na assinatura do Acordo de Paris.

4.1. Dados Primários de Atividade de campo

4.1.1. Antecedentes, comentários e métodos utilizados

Quando do início da tese, em 2019, a atividade de campo constava no planejamento, mas sem qualquer garantia que a mesma pudesse ser concretizada. A incerteza sobre sua realização dava-se, sobretudo, pela indisponibilidade de recursos financeiros. Afinal, para atender a uma ou mais Conferências no estrangeiro seria preciso uma dotação orçamentária da qual não se dispunha. É oportuno salientar que esta tese é fruto de um trabalho intelectual independente, não sendo parte integrante ou associada a projeto de pesquisa maior e com orçamento disponível previamente aprovado. Diante das dificuldades postas pela ausência de recursos financeiros pensou-se, alternativamente, em recorrer a questionários enviados por e-mail¹⁹⁰. Contudo, no final de Outubro de 2019 ocorreu um “fato novo” e uma improvável e inesperada mudança de sede da COP 25 exerceu papel decisivo em favor da coleta de dados presenciais.

A COP 25 estava inicialmente programada para ocorrer no final de 2019 no Brasil, contudo, em novembro de 2018 o então presidente em exercício Jair Bolsonaro, um cético declarado das mudanças climáticas, alegando restrições orçamentárias anunciou a desistência do país em sediar a Conferência em território brasileiro¹⁹¹ (Streck *et al.*, 2020, p. 137). Diante da vacância na sede o então presidente chileno Sebastián Piñera interveio e colocou a capital de seu país à disposição para receber a COP 25 (*Ibidem*). Contudo, a agitação popular tomou conta das ruas do país às vésperas do evento no movimento conhecido como *Estallido Social*¹⁹². Manifestantes fizeram uma onda de protestos de abrangência nacional, muitos deles violentos, o que levou Piñera a declarar estado de emergência no Chile, cancelando a realização da Conferência no final de outubro de 2019¹⁹³ (*Ibidem*). Diante do impasse gerado pela desistência do Chile a menos de cinco semanas do início da Conferência o primeiro-ministro espanhol

¹⁹⁰ Ainda que trabalhos feitos pelo IIED (2021; 2017) apontem uma taxa de retorno tida como satisfatória o instituto alerta para o risco de baixas taxas de adesão por parte de pontos focais dos PMD em responder questionários enviados por e-mail.

¹⁹¹ Disponível em <https://oeco.org.br/salada-verde/governo-brasileiro-desiste-de-sediar-cop-do-clima-em-2019/>. Acesso em: 26/07/2022.

¹⁹² O movimento *Estallido Social* iniciado outubro de 2019 foi o ápice de um processo de mobilização e insatisfação popular que se espalhava entre a população chilena fazia já alguns anos (Leiva, 2020, p. 9). O *Estallido Social* foi marcado por atos populares que reivindicavam a melhoria dos direitos sociais que, segundo os manifestantes, estavam sendo duramente reprimidos pelo modelo neoliberal (*Ibidem*).

¹⁹³ Disponível em <https://www.nature.com/articles/d41586-019-03340-7>. Acesso em: 26/07/2022.

Pedro Sánchez ofereceu a capital do seu país para hospedar a COP 25, mas mantendo a presidência oficial do evento ao governo chileno, resultando numa inédita parceria binacional: a “COP Chile-Madrid” (*Ibidem*).

No âmbito desta tese este processo de troca de sede da COP 25 às vésperas de sua realização abriu uma oportunidade para coletar dados primários com representantes dos PMD. De forma totalmente inesperada e repentina a distância entre o centro de pesquisa em que se desenvolvia a tese, o OBSERVARE em Lisboa, e o local de realização da COP 25 encurtou de 10.000 para pouco mais de 600 Km. Porém, o tal “fato novo” veio somente cinco semanas antes do início da COP, portanto, foi preciso correr contra o tempo para se conseguir: recursos financeiros, registro oficial na COP e contatos com o público-alvo da pesquisa. O primeiro desafio foi superado através de uma composição feita entre recursos pessoais do investigador e do OBSERVARE possibilitando a participação dos cinco últimos dias da Conferência, de 09 a 13 de Dezembro de 2019.

O segundo desafio envolvia a participação na COP. Para atender à Conferência deve ser respeitado o disposto no artigo 7 da Convenção (UNFCCC, 1992, p. 19) e todos aqueles que desejam participar no espaço principal poderão fazê-lo somente se tiverem seu nome inserido no *Online Registration System – ORS*¹⁹⁴ por intermédio de um País que seja Parte da Convenção, ou então, através de alguma organização (ONG, universidade, centro de pesquisa, associação, dentre outros) que possua o status de observador junto a UNFCCC e são indistintamente chamadas de *Admitted NGOs*¹⁹⁵. Enviou-se pedido de inscrição para as três *Admitted NGOs* de Portugal cadastradas sob o status de observadoras na UNFCCC e outras tantas do Brasil, além do Governo brasileiro. Face o curto tempo para obter tal registro e o número limitado de vagas disponibilizado por cada organização não houve resposta positiva de nenhuma das entidades consultadas, o que não impediria a participação na Conferência, mas limitaria a capacidade de interação com o público-alvo das entrevistas.

Isto porque a área oficial da COP, chamada de Zona Azul (“*Blue Zone*”), é a área oficial, restrita àqueles portadores de crachá que tiveram sua inscrição efetivada no ORS por algum país (Parte) ou *Admitted NGO* (SCCS, 2021, p.3). A Zona Azul é o epicentro da Conferência, pois é lá que: estão as delegações de todas as Partes, algumas inclusive com escritórios de trabalho e *stands* para divulgação de ações e promoção de debates paralelos aos que ocorrem

¹⁹⁴ Disponível em <https://onlinereg.unfccc.int/>. Acesso em 26/07/2022.

¹⁹⁵ Lista completa de *Admitted NGOs* que podem participar das COPs está disponível em: <https://unfccc.int/process/parties-non-party-stakeholders/non-party-stakeholders/admitted-ngos/list-of-admitted-ngos>. Acesso em: 26/07/2022.

nas plenárias oficiais; estão localizados os núcleos operacional e administrativo da UNFCCC durante as COPs; são disponibilizados espaços para realização das plenárias oficiais envolvendo líderes e chefes de Estado; estão situadas as dezenas de salas para reuniões técnicas e rodadas de negociação entre os delegados das Partes; a imprensa conta com espaço exclusivo para trabalhar e fazer a cobertura da Conferência; os representantes da sociedade civil, ainda que de modo limitado pela segurança das Nações Unidas, podem protestar e reivindicar. Portanto, para poder estar imerso no ambiente em que ocorrem as principais discussões técnicas e políticas do regime climático internacional significa, em outras palavras, estar na Zona Azul (*Ibidem*). É claro que muitas reuniões são fechadas e exclusivas a pontos focais e negociadores de alto nível político, mas é na Zona Azul que todos circulam.

Entretanto, há uma alternativa para aqueles que não conseguem registro oficial que é a participação na Zona Verde (“*Green Zone*”), área sob organização da UNFCCC aberta ao público em geral (*Ibidem*). Na Zona Verde ocorrem discussões temáticas e apresentações diversas que envolvem o tema das mudanças climáticas com atores da sociedade civil, representantes de governos e empresas. Em teoria estas duas Zonas são espaços ligados, ainda que com públicos e propósitos distintos, mas além da distância física que as separa apenas quem tem o crachá da Zona Azul possui livre circulação em ambas, sendo que na prática há pouco fluxo de pessoas da Zona Azul para a Verde (*Ibidem*). E foi justamente a Zona Verde a alternativa que restou para tentar encontrar os pontos focais dos países do grupo dos PMD na COP 25, fato que dependeu da boa vontade e disponibilidade de tempo dos mesmos para se deslocarem da Zona Azul até a Verde, ainda que a distância entre as entradas principais de ambas na COP 25 fosse de cerca de 200 metros.

O terceiro grande desafio a ser superado foi a preparação de material a ser levado a campo. O questionário precisava ser do tipo estruturado com perguntas direcionadas para permitir que fosse respondido em até 15 minutos, sem que para tanto, comprometesse os padrões de eficiência e eficácia para se obter as evidências necessárias à tese. O intuito foi elaborar um questionário que pudesse ser respondido num intervalo entre um compromisso e outro do entrevistado. Além da elaboração das perguntas em si outra decisão a ser tomada foi a forma de como interagir com os pontos focais dos PMD, notadamente, se seria feita a opção de gravar os áudios das entrevistas.

Esta foi uma deliberação importante para o trabalho de campo, pois uma eventual gravação por áudio poderia deixar o entrevistado menos à vontade e numa posição defensiva. Após ponderar fatores positivos e negativos de cada uma das opções optou-se por conduzir as entrevistas totalmente sem registro de áudio (“*off the record*”), apenas com anotações em

caderneta de campo. A intenção era diminuir as chances de o entrevistado sentir-se numa posição de desconforto para responder as perguntas, além de buscar uma melhor interação visando estender o tempo das entrevistas. Assim, foi informado a todos os respondentes que a conversa não seria gravada e que suas identidades, nomes das pessoas e dos países que representavam, seriam mantidas em sigilo. Como veremos logo à diante, os países foram agrupados por continente. Desta forma, a proposta foi deixar o ponto focal ou o seu representante à vontade não só para responder ao questionário em si, como também, oportunizar que elementos adicionais pudessem ser trazidos pelo entrevistado se ele assim desejasse. Considera-se que opção teve êxito, em todas as 24 entrevistas os questionários foram 100% respondidos e em mais de 50% dos casos o tempo de diálogo com os respondentes foi igual ou superior a 30 minutos.

Voltando à preparação para a atividade de campo na COP 25 foi feito contato com todos os 47¹⁹⁶ pontos focais nacionais através dos e-mails listados¹⁹⁷ no site da UNFCCC na ocasião. Com o objetivo de ganhar credibilidade, o e-mail padrão enviado a todos os pontos focais continha uma breve introdução aos objetivos da tese e da entrevista, sendo que as comunicações foram feitas a partir da conta institucional da UAL. Foram enviadas 47 mensagens via correio eletrônico três semanas antes do início da COP 25. Deste total oito não chegaram ao destinatário por “falha na entrega” e dez responderam que estavam dispostos a colaborar com a pesquisa, portanto, mantiveram contato durante a permanência do pesquisador na COP 25. Contudo, apenas três pontos focais tiveram disponibilidade em ir até a Zona Verde, os demais informaram que conseguiriam responder somente na Zona Azul. Tal fato demonstrou que uma eventual segunda participação em COP para coletar dados primários necessitava, primordialmente, da obtenção de registro oficial com alguma Parte ou *Admitted NGO*. Como veremos mais à diante neste Capítulo em função das reduzidas delegações que países periféricos levam à COP é completamente compreensível esta dificuldade de um ponto focal ou algum outro delegado por ele indicado deixar a Zona Azul e ir até a Zona Verde, pois faltam recursos humanos nas delegações dos PMD para dar conta da extensa agenda de reuniões e compromissos em cada Conferência.

Embora tenha sido possível realizar apenas três entrevistas na COP 25 é importante ressaltar que em todas o tempo de duração foi superior a 01h30min, configurando-se nas

¹⁹⁶ Lembrando que no início da tese trabalho a lista dos PMD era formada por 47 países, porém, com a graduação de Vanuatu em Dezembro de 2020 o grupo passou a contar com 46 países.

¹⁹⁷ A informação sobre os pontos focais das Partes que integram a UNFCCC é pública e passa por constante processo de atualização. Ela está disponível em: <https://unfccc.int/process/parties-non-party-stakeholders/parties/national-focal-point>. Acesso em: 26/07/2022.

entrevistas mais longas utilizadas nesta tese. Ainda que em número reduzido, o tempo estendido de diálogo permitiu que fossem repassadas informações valiosas, fruto da experiência de longa data de todos os entrevistados como negociadores climáticos na UNFCCC e de seu envolvimento com o processo que culminou na assinatura do Acordo de Paris. De forma adicional, durante a Conferência foi possível realizar conversas paralelas com delegados de outros seis países que integram o grupo dos PMD, mas como não eram pontos focais ou delegados indicados por eles, o questionário não foi aplicado, pois se entendeu que poderiam “contaminar” a amostragem. Contudo, ainda que as impressões destes delegados de outros 6 países integrantes dos PMD não tenham sido utilizadas nas análises que serão apresentadas em seguida, as informações obtidas com eles foram igualmente úteis no direcionamento da tese, que na altura, se encontrava nos meses iniciais de elaboração.

A experiência de participação na COP 25 serviu para identificar etapas a serem cumpridas antes de decidir por uma eventual nova participação em COP. Como dito anteriormente, uma lição aprendida foi que somente valeria a pena para fins científicos a participação em COP a partir da Zona Azul, pois é lá onde se concentra o público-alvo das entrevistas. Com base nisto, tão logo foi encerrada a COP 25, se iniciou o planejamento para participação na COP 26, com data originalmente prevista para o final de 2020 na Escócia. Contudo, em função da inesperada pandemia provocada pela COVID-19 a COP 26 foi adiada e transferida para o ano seguinte (UNGA, 2020, p. 2). Já em 2021, mesmo diante do prolongamento da COVID-19 e das incertezas sobre um cenário que permitisse a realização da Conferência, o governo britânico insistiu na manutenção de sua realização em novembro daquele ano.

Em função da pandemia o governo do Reino Unido, a exemplo de outros países, estabeleceu um sistema de cores para classificar países em relação ao grau de risco de contaminação e disseminação do vírus da COVID-19 no mundo. Os países periféricos estavam em grande medida na lista de maior risco, a vermelha ou “*red list*”, ou seja, cidadãos que entrassem em solo britânico vindo de países desta lista necessariamente deveriam cumprir isolamento em regime de quarentena em hotéis cadastrados. A solução encontrada pelo governo britânico tinha custos elevadíssimos para quem viesse do estrangeiro e a cerca de 50 dias do início do evento países que integram o grupo dos PMD levantaram à voz. Para estes países as medidas eram injustas e elitistas, pois exigiam esquema vacinal completo, e como se sabe os mais pobres foram os mais prejudicados pela distribuição de vacinas em nível global. Somado a isto estavam os custos abusivos para se manter em quarentena em solo britânico, cuja responsabilidade de pagamento recaía ao viajante estrangeiro. Assim, a participação dos PMD

estava seriamente comprometida caso a COP 26 fosse confirmada seguindo tais protocolos, situação tida como excludente visto que são os países mais vulneráveis às mudanças do clima e estariam de fora das negociações¹⁹⁸.

Os PMD, com apoio de representantes de algumas entidades da sociedade civil, informaram que se fossem mantidas as exigências para entrar em solo britânico solicitariam o cancelamento da COP. Diante do desejo do governo britânico em manter a COP e da pressão exercida pelos PMD, o Reino Unido cortou drasticamente o número de países que faziam parte da lista vermelha permitindo uma ampla participação, mas sob rígidos protocolos sanitários. A participação na COP 26 estava, portanto, condicionada à aceitação de um código de conduta¹⁹⁹, que dentre outras coisas, obrigava todos os participantes a fazerem autoteste diário de COVID-19 antes de se dirigirem às dependências da Conferência. Não é objetivo aqui entrar nos mínimos detalhes sobre o processo que envolveu a realização de uma COP em meio a uma pandemia com baixos índices de cobertura vacinal no Sul global, fato é que não é exagero dizer que ela foi excludente em termos de participação dos países mais pobres. Pelo que se observou durante as entrevistas muitos países do grupo dos PMD diminuíram drasticamente o número de delegados, enviando apenas dois ou três representantes que tiveram os custos de viagem totalmente suportados pelo orçamento da UNFCCC.

Relativamente a esta pesquisa, mesmo diante das incertezas geradas pela constante alteração de protocolos relacionados ao controle da pandemia e de uma menor capacidade dos PMD em enviarem delegados, ainda assim, optou-se por tentar participar da COP 26 em Glasgow, pois entendia-se como fundamental a ampliação da coleta de dados primários *in loco*. Todavia, lembrando da já mencionada lição aprendida na COP 25 era indispensável obter o crachá que liberasse o acesso à Zona Azul. E isto dependia do registro por meio de uma Parte da Convenção ou *Admitted NGO*. Diante das dificuldades e do insucesso observado nas tentativas feitas com algumas ONGs e com o Governo brasileiro, eis que participação na COP 25 se mostrou ainda mais importante. Ter atendido a COP 25 foi crucial para a COP 26, pois ao entrar em contato com os pontos focais que haviam sido entrevistados em Madri em 2019 um deles, que representa um país membro da CPLP, solidário à necessidade da ampliação de pesquisas com foco nos PMD, fez o registro junto ao ORS para que o pesquisador responsável por esta tese pudesse realizar a segunda atividade de campo.

Mas para tanto, outros desafios precisavam ser superados e, como habitual, o primeiro a ser ultrapassado era a falta de recursos financeiros. O centro de investigação OBSERVARE,

¹⁹⁸ Disponível em: <https://www.bbc.com/news/uk-58360996>. Acesso em: 26/07/2022.

¹⁹⁹ Disponível em: <https://ukcop26.org/unfccc-cop26-covid-19-code-of-conduct/>. Acesso em: 26/07/2022.

uma vez mais, se mostrou disposto apoiar parte dos custos com logística para que o pesquisador pudesse desempenhar sua atividade de campo durante dez dias de Conferência. A experiência na COP 25 deu mais agilidade à preparação para participação na COP 26. O questionário, por exemplo, já estava pronto. Foi utilizado o mesmo modelo da primeira atividade de campo para não haver incompatibilidade com as respostas coletadas em 2019. Já a interlocução com os pontos focais dando conhecimento da pesquisa e convidando para participar através de entrevista presencial seguiu o modelo utilizado em 2019, qual seja, envio de comunicação via e-mail através da lista de contatos pública que a UNFCCC disponibiliza em seu sítio eletrônico. Os e-mails foram enviados novamente cerca de três semanas antes do início da COP, mas do total de 46 países apenas 44 tinham representante listado no site da UNFCCC. Os três representantes entrevistados em 2019 não foram procurados em 2021, vez que os dados já haviam sido plenamente coletados. Desta forma, de um total de 46 países foram enviadas correspondências eletrônicas para 41.

Nos e-mails preparatórios para participação na COP 26 foi importante mencionar que o entrevistador estaria presente na Zona Azul colocando-se à disposição para encontrar os pontos focais ou delegados de alto nível por eles indicados. Ademais, sublinha-se a importância de deixar o contato de telefone móvel para trocar mensagem em tempo real a partir de aplicativo específico. O auxílio desta tecnologia foi de extrema relevância, tendo em vista que a lista dos pontos focais também contava com seu número de telefone móvel. Ainda que nem sempre o número que constava nesta relação coincidia com o número associado ao aplicativo de mensagens, em alguns casos, ter esta alternativa à disposição foi útil para agendar reuniões.

A participação nas duas COPs resultou em 24 entrevistas com pontos focais ou delegados por eles indicados, o que representa 52% do universo de países que integram o grupo dos PMD. Os 46 países que atualmente compõem o grupo dos PMD estão dispersos da seguinte forma: 33 estão localizados no continente africano, 9 no continente asiático, 3 na Oceania e 1 na América Central. O universo amostral das entrevistas reflete tal dispersão, pois dos 24 questionários obtidos 18 são de países do continente africano, 4 da Ásia e 2 da Oceania.

4.1.2. Dados e resultados da aplicação dos questionários durante a atividade de campo

Nas duas Conferências em que se realizou a atividade de campo foi utilizado um questionário estruturado com o objetivo de coletar evidências para comprovação da tese. Como critério para a realização da pesquisa foi definido que o público-alvo seria o ponto focal ou

algum delegado diretamente indicado por ele. Como visto, do total de 46 países que integram o grupo dos PMD obteve-se resposta ao questionário com representantes de 24 países. A atividade de campo baseou-se na aplicação de questionário semi-aberto estruturado com oito perguntas pré-elaboradas. Assim, as questões abertas permitiram coletar dados qualitativos, enquanto as fechadas permitiram uma análise quantitativa. Nas perguntas abertas buscou-se identificar padrões nas respostas e, nos casos em que foi possível verificar a tendência por uma mesma percepção ou padrão por parte do público-alvo, as respostas foram representadas em termos quantitativos a partir de resultados percentuais.

Além disso, em três das oito perguntas os entrevistados foram convidados a dar uma nota de zero a dez para identificar o peso de determinado fator em influenciar uma decisão ou comportamento relevante para a tese. Para compreender melhor tal influência foram atribuídas quatro categorias tomando como base as notas: de 0 a 2,5 (sem influência); de 2,6 a 5 (influência baixa); de 5,1 a 7,5 (influência intermediária); de 7,6 a 10 (influência alta). Em outras duas questões os entrevistados foram convidados a identificar entre três fatores aqueles que haviam apresentado maior relevância (peso) para identificar uma posição ou comportamento do país. As oito perguntas do questionário foram tabuladas individualmente e são apresentadas a seguir em bloco de respostas, destacando que o questionário foi aplicado na língua inglesa e quando o entrevistado era de Estado membro da CPLP, utilizou-se o português. Em todas as perguntas do questionário o entrevistado poderia dar mais de uma justificativa em sua resposta, sendo que foram selecionadas as mais mencionadas. A seguir é apresentado o resultado de forma consolidada das 8 perguntas aplicadas aos 24 entrevistados com as respectivas respostas, justificativas e comentários mais relevantes.

PERGUNTA 1: *Na sua opinião, por que seu país aceitou assumir metas de mitigação voluntária com o Acordo de Paris se seu país tem uma contribuição histórica marginal para a crise climática?*

Respostas e justificativas com ocorrência $\geq 50\%$:

- a) O país do entrevistado é signatário da UNFCCC e como estava em negociação um acordo internacional que substituísse o Protocolo de Quioto foi necessária colaboração e participação de todas as Partes;
- b) Para assinatura do Acordo de Paris os Países Anexo I reforçaram a promessa de transferência anual de recursos financeiros da ordem de 100 bilhões de dólares para auxiliar os países em desenvolvimento na promoção de ações de combate às mudanças climáticas – Fundo Verde para o Clima (GCF na sigla em inglês);
- c) O país do entrevistado vislumbrou a possibilidade de atrair investimentos e obter renda adicional a partir da comercialização de créditos de carbono (solução baseada no mercado).

Respostas, justificativas e comentários:

- Os PMD foram coagidos por meio de uma “imposição velada” exercida pelos países ricos para aceitarem o Acordo de Paris utilizando o GCF como ferramenta para convencimento, sobretudo no que diz respeito ao esforço coletivo de metas de redução nacionalmente determinadas (NDC, na sigla em inglês);
- Disseminação da lógica de que vivemos num só planeta e que os efeitos das mudanças climáticas atingem a todos e, por isso, deve ser empreendido um esforço conjunto visando a redução das emissões envolvendo todas as Partes da UNFCCC; (relação direta com a hegemonia);
- Foi destacado durante as entrevistas que a prioridade dos PMD é adaptação e essa posição foi manifestada durante a negociação do Acordo de Paris. Durante as tratativas para que antecederam a assinatura do Acordo os Países Anexo I reforçaram a promessa de transferência anual de 100 bilhões de dólares via GCF, que acabou sendo utilizada como “moeda de troca”. Para que houvesse uma ampla aceitação dos PMD em inserir no texto do Acordo que todos deveriam mitigar emissões, ainda que de forma voluntária, os Países Anexo I indicaram aos PMD poderiam utilizar os recursos das doações ao GCF tanto para mitigação, quanto para adaptação. Segundo relatos de pontos focais entrevistados essa promessa de uso dos recursos do GCF para adaptação foi fundamental para se obter consenso dos PMD com relação à mitigação coletiva; (relação direta com a hegemonia);
- Parte dos entrevistados pontuou que em função dos PMD não terem capacidade política e econômica para direcionarem as decisões na UNFCCC, o fato de se ter um documento assinado (Acordo de Paris) foi “melhor do que nada”, pois isso representava uma oportunidade para acessar recursos adicionais por meio do financiamento climático (via GCF);
- Observou-se durante as entrevistas que no sentido de acomodar interesses de classes subordinadas, como os PMD, a classe dirigente (Países Anexo I) fez uma concessão ao aceitar a inclusão do tema de “*loss and damage*” no Acordo de Paris. Esse reconhecimento era uma reivindicação dos países periféricos, principalmente os pequenos estados insulares e países vulneráveis à subida do nível do mar, ainda que a redação no Acordo tenha sido demasiadamente vaga na opinião dos representantes dos PMD;
- Conforme a opinião de alguns entrevistados, principalmente aqueles com maior tempo de participação nas rodadas de negociação da UNFCCC, a mitigação é um tema de total relevância para os países ricos em função de alguns aspectos. O primeiro deles é que em função da inegável contribuição histórica dos Países Anexo I para o acúmulo de gases estufa na atmosfera esse é o principal compromisso que possuem, ou seja, reduzirem suas emissões. Além disso, como são menos vulneráveis às mudanças do clima e ainda não sofrem tanto em decorrência dos impactos negativos quando comparados aos PMD, para os Países Anexo I o investimento em adaptação deixa de ser uma prioridade, voltando as atenções para mitigação. Outro motivo destacado é que se todos os países que integram a UNFCCC estiverem comprometidos em colaborar com ações de mitigação, o que inclui os PMD, o custo global da redução de emissões é menor para os Países Anexo I. Ademais, a mitigação é um “bom negócio” para os países desenvolvidos já que a maioria deles detém o domínio sobre as tecnologias limpas e dispõem dos recursos financeiros necessários à implementação em seus territórios, além de representar uma oportunidade para geração de divisas. Isso porque as ações de mitigação criam demanda global por produtos e projetos menos poluentes, mas nem todos os países conseguem pagar com recursos próprios. Desta forma, cria-se uma demanda por financiamento internacional (empréstimo) que os países ricos podem suprir. Assim cria-se um ciclo de dependência, pois além de venderem as tecnologias limpas os países ricos também têm capacidade para emprestar dinheiro à juros aos PMD, ganhando duplamente com ações de mitigação disseminadas em escala global;
- Como observação do que ocorreu pós-assinatura do Acordo de Paris foi mencionado que na prática a transferência de recursos para o GCF está muito abaixo do prometido, seja para fins de mitigação ou adaptação. As dificuldades impostas para acessar e utilizar os recursos é uma das justificativas apontadas para a demora no repasse dos valores prometidos. Segundo tradução livre de um dos entrevistados do inglês para português: “uma vez que os países periféricos não conseguem ou não têm capacidade para aprovar projetos e, assim, utilizar os recursos que já se encontram disponíveis no GCF, a reivindicação dos PMD para que sejam feitos repasses adicionais perde força. Ou seja, se os países periféricos não conseguem nem utilizar X, o que justifica pedirem mais 2 ou 3X?”. Ademais, os entrevistados entendem que a falta de capacitação técnica para elaborar projetos via financiamento internacional, como é o caso das exigências impostas pelo financiamento climático via GCF, é uma barreira histórica que precisa ser superada pelos PMD.

PERGUNTA 2 – Qual dos fatores a seguir teve mais peso para que seu país aceitasse ter metas de mitigação voluntárias com o Acordo de Paris? (se puder, justifique).

- i) o fato das mudanças climáticas serem uma ameaça real para o povo e o território de seu país;
- ii) a necessidade de um esforço global conjunto para conter o avanço das mudanças climáticas;
- iii) a possibilidade de acessar o financiamento climático por meio do GCF.

OBS. É possível escolher mais de um fator, se assim desejar.

De uma forma geral os entrevistados assumiram mais de um fator para tomada de decisão, com destaque para a opção “iii” citada de forma unânime.

Ocorrência de cada um dos fatores na resposta:

(i) 75%	(ii) 37,5%	(iii) 100%
---------	------------	------------

Respostas, justificativas e comentários:

- Como exemplo dessa unanimidade de respostas em “iii” um ponto focal disse “*it was GCF, of course!*” De acordo com outros dois pontos focais, com tradução livre do inglês: “não há como ser hipócrita, o que pesou foi a possibilidade de acessar recursos adicionais via financiamento oferecido pelo GCF. Nossa necessidade foi um motivo de oportunidade para os Países Anexo I” e “a oferta de financiamento climático foi teve um papel decisivo para aceitarmos o Acordo de Paris”;
- Na visão de outro entrevistado os países ricos seduziram os mais pobres, incluindo os PMD, durante as plenárias que antecederam a assinatura do Acordo de Paris ao darem muita ênfase que, uma vez firmado o acordo, seriam feitos aportes anuais 100 bilhões de dólares a partir de 2020. Num contexto que envolve mais de 190 nações, para o entrevistado, outras formas de pressão foram importantes para que assinatura do Acordo, como aquelas feitas pelos BASIC, em especial a China, mas do ponto de vista dos PMD foi crucial o aceno do financiamento climático pelos Países Anexo I;
- É inegável a importância do acesso a recursos financeiros adicionais pelos PMD através do financiamento climático. Conforme relatado por alguns entrevistados, os Países Anexo I souberam utilizar isso em seu favor durante as negociações do Acordo de Paris, como por exemplo, através da inclusão da mitigação voluntária para todas as Partes no texto;
- Muitos PMD vão as COPs porque enxergam a UNFCCC como um ambiente propício para obtenção de financiamento extra (via financiamento climático);
- Segundo um ponto focal: “*from a small country perspective, there is no way to access money and act independently at the same time under UNFCCC negotiations*” (grifei), portanto, a utilização do recurso está condicionada à vontade dos doadores, no caso Países Anexo I. Se os doadores entendem que a mitigação é prioridade o GCF será direcionado para tal, ainda que ações em adaptação sejam mais importantes para os PMD. Na mesma linha, outro entrevistado disse, em Tradução livre do inglês “para receber dinheiro via fundos da UNFCCC é preciso concordar com as ideias e os interesses daqueles que financiam”;
- Quatro pontos focais de países distintos, todos moradores de pequenas ilhas, expressaram uma visão muito semelhante. Para eles, o que a população local está presenciando é uma triste prévia do que poderá ocorrer em outras áreas do mundo. Mas quem sofre primeiro os impactos negativos são os residentes dos países mais pobres, mais vulneráveis às mudanças do clima. Durante as entrevistas, os representantes de ilhas e de zonas costeiras baixas foram os que melhor conseguiam identificar a relação entre os três fatores.

PERGUNTA 3 – Em uma escala de 0 a 10, qual foi o papel desempenhado pela UNFCCC em disseminar a ideia que, independentemente das contribuições históricas, todos os países deveriam participar do Acordo de Paris (o que envolveria ações de mitigação para todas as Partes)?

Os entrevistados se dividiram nas respostas. Cerca de metade disse que a UNFCCC teve influência intermediária (nota de 5,1 a 7,5), pois a maior parte do Acordo foi costurado entre países. Tal fato não tirou a importância da

UNFCCC no processo na medida em que ela atuou no papel de facilitador e orquestrador do processo, fornecendo todo suporte necessário para que o Acordo de Paris pudesse ser firmado.

Já a outra metade disse que o papel da UNFCCC foi alto, (nota superior a 7,6) em alguns casos, e considerá-la um mero agente facilitador do processo é ingenuidade, pois nos bastidores UNFCCC fez grande pressão para que o Acordo de Paris fosse aprovado da forma como estava, incluindo a apresentação de metas de mitigação por todas as Partes.

Média Final 6,5 – Influência Intermediária

PERGUNTA 4 – Em uma escala de 0 a 10, qual é o peso que os Países Anexo I possuem para influenciar as principais ideias e decisões tomadas pela UNFCCC?

Respostas, justificativas e comentários:

- Mais da metade dos entrevistados entende que existe um nexo causal entre o fato dos Países Anexo I serem os principais financiadores da UNFCCC com sua capacidade de exercer influência no Secretariado e na instituição como um todo;
- Países Anexo I são aqueles que possuem dinheiro, tecnologia e know-how, portanto, atuam de modo disfarçado no comando das ações na UNFCCC;
- Países Anexo I são os principais financiadores da UNFCCC e podem claramente exercer influência na sua burocracia (Secretariado). A UNFCCC defende os interesses dos países ricos, assim como ocorre com outras plataformas do multilateralismo internacional, que se interconectam para, em grande parte, resolverem os problemas dos países ricos e, em pequena medida, atender a demandas pontuais dos países pobres;
- De acordo com um entrevistado “*everything that UNFCCC does is to protect donors interests*” e segundo outro representante dos PMD com posicionamento semelhante “*who gives the money makes the rules*”. Na mesma linha outro ponto focal de um país integrante dos PMD disse “*Annex I Countries manipulate many things at UNFCCC level, including budget spending*”;
- Segundo reportado por um ponto focal, Países Anexo I, sob o pretexto de prestar suporte técnico aos PMD, colocam especialistas para acompanhar e espionar as reuniões específicas do grupo, como a LDC Daily Coordination Meeting, reunião de que ocorre diariamente durante as COPs.

Média Final 8,4 – Influência Alta

PERGUNTA 5 – Em seu ponto de vista, os Países Anexo I exerceram influência na decisão de seu país em promover ações voluntárias de mitigação nas negociações e, posteriormente, na assinatura do Acordo de Paris? Se sim, de que forma isso ocorreu?

- i) por meio de delegações de países envolvidos nas negociações da UNFCCC;
 ii) através da atuação da UNFCCC em suas ações diretas, decisões e equipe (secretariado); ou
 iii) outros mecanismos e plataformas internacionais fora da UNFCCC.

Todos os entrevistados responderam ao menos um fator. Diante disto pode-se afirmar com bases nas evidências coletadas na atividade de campo que os Países Anexo I influenciaram os PMD a aceitarem ações de mitigação, seja diretamente ou através de outros mecanismos de financiamento em que os países ricos são os principais doadores.

Ocorrência de cada um dos fatores na resposta:

(i) 71%

(ii) 41,5%

(iii) 83%

Respostas, justificativas e comentários:

- Conforme reportado por um ponto focal *“the influence and ideas of climate change mitigation are developed and spread through the main international platforms. The mitigation need is wider and overcomes climate agenda”*. Respondendo de forma semelhante outro entrevistado disse, em tradução livre do inglês “a agenda climática se faz presente nas principais instituições internacionais”;
- A agenda do financiamento internacional cooptou o discurso climático. De acordo com um entrevistado por exigência dos financiadores internacionais em seu país, localizado na África Subsaariana, até para se construir uma escola é necessário preencher um *check-list* em que devem ser identificados os benefícios climáticos do Projeto;
- Tradução livre do inglês “o país está ciente que a maior parte do financiamento internacional, independentemente da área, deve conter na sua justificativa questões climáticas, em especial, relacionadas à mitigação de emissões”;
- Instituições e plataformas internacionais estão alinhadas com o discurso que todas os países, independente da sua localização e contribuição histórica para o acúmulo de gases de efeito estufa na atmosfera, devem fazer ações de mitigação. Exemplos de instituições citadas que estão alinhadas com a UNFCCC são: FAO, PNUD, Banco Mundial, OMC. A FAO, por exemplo, já condiciona em alguns casos a transferência do recurso à implementação de práticas e ações voltadas para mitigação, como por exemplo, a agricultura de baixo carbono;
- Em linha com o que foi comentado durante as respostas da pergunta 5, os PMD entendem que os países ricos influenciam o processo de negociação no âmbito da UNFCCC através de suas delegações por meio de conversas bilaterais, ou então, através de sua influência política e econômica durante as diversas reuniões e plenárias realizadas a cada COP. Países Anexo I também influenciam diretamente as ações da UNFCCC e do Secretariado já que são os principais financiadores do processo e, neste sentido, tomam ações para fazer valer os seus interesses e não da generalidade dos países que ratificaram a Convenção;

PERGUNTA 6 – Em uma escala de 0 a 10, você acha que o GCF foi usado pelos Países Anexo I como uma ferramenta para convencer os PMD a entrarem no Acordo de Paris (o que inclui assumirem medidas de mitigação)?

Respostas, justificativas e comentários:

- Todos os entrevistados concordam que o GCF foi crucial para convencimento e consentimento dos PMD a participarem do Acordo de Paris;
- De acordo com um ponto focal *“GCF was a powerful convincement tool, otherwise some Least Developed Country would not agree with the document”*. Sob a mesma perspectiva outro comentário foi *“of course GCF was very important, without the promise of money the agreement was not able to come”*;
- O GCF foi uma forma de manter o elo de dependência histórica dos PMD com os países ricos, segundo um entrevistado *“LDCs are always seeking for money, the rich countries know and play with such need”*
- Segundo um ponto focal sênior pode-se traçar um paralelo entre GEF e GCF. O estabelecimento de financiamento para atividades de preservação no início da década de 1990 através do GEF promoveu a assinatura da Convenção-Quadro, tal qual o GCF para assinatura do Acordo de Paris, disse ele: *“In the same way that GEF was important to established UNFCCC back in the 1990's, GCF was used to reach Paris Agreement in the 2010's”*;
- A promessa do GCF foi, de fato, uma forma encontrada pelos Países Anexo I para convencer os países a aceitarem o texto numa espécie de coerção velada. Diante das dificuldades econômicas e de acesso a recursos, o GCF surgiu como uma grande oportunidade para conseguir atrair investimentos aos países do grupo dos PMD. De acordo com o relatado durante as entrevistas os PMD aceitaram assumir ações de mitigação, pois juntamente a isto veio a promessa de direcionamento de recurso para avançar em iniciativas de adaptação através do GCF;

Média Final 8,5 – Influência Alta	
PERGUNTA 7 – <i>Você conseguiria identificar (e dar exemplos) outros atores (ONGs, bancos, think-thanks, etc.) que apoiaram a ideia de um esforço coletivo para mitigar as emissões no processo de negociação e assinatura do Acordo de Paris?</i>	
Principais atores identificados pelos entrevistados:	
ONGs com atuação internacional: (ocorrência em 83% das respostas)	Bancos e instituições financeiras internacionais (incluindo agências de fomento): (ocorrência em 62,5% das respostas)
Respostas, justificativas e comentários: • Para os entrevistados algumas ONGs com atuação internacional acabam refletindo os interesses dos doadores, que não raro são Países Anexo I, que mantém suas atividades, já que o orçamento das ONGs depende diretamente de doações. Portanto, as ONGs seguem as recomendações de seus financiadores na agenda climática, cuja prioridade é a mitigação. Neste sentido, para um dos entrevistados “<i>we have to understand the nature of the process and the connections between who donates and who receives the money</i>”. Neste sentido, para parcela dos entrevistados as ONGs internacionais, sem citarem nomes das ONGs, que atuam com os PMD defendem a ideia de que todos devem colaborar com ações de mitigação e parecem não levar em conta a desprezível contribuição histórica do grupo; • Ainda com relação à atuação de ONGs de abrangência internacional foram relatadas críticas às elevadas taxas de administração cobradas por estas ONGs, retirando parte considerável do recurso que deveria ser aplicado na atividade finalística de projetos. Outro ponto de destaque nas entrevistas foi o fato de que os projetos capitaneados por ONGs internacionais, em grande medida, são destinados à promoção de “<i>capacity building</i>”. Ações de capacitação são importantes na visão dos entrevistados, mas os PMD precisam de mais projetos em implementação no terreno. De acordo com um relato “<i>we need more climate related projects on the ground rather capacity building</i>”; • Dentre as instituições financeiras foram feitas referências direcionadas ao Banco Mundial, que segundo os entrevistados, dissemina a agenda de mitigação para os PMD, mesmo que o projeto relacionado ao financiamento não seja diretamente associado às mudanças do clima. Foi relatado que, como critério para liberar recursos, cada vez mais o Banco Mundial solicita a comprovação da implementação de ações ou políticas públicas voltadas à agenda de mitigação.	

PERGUNTA 8 – <i>Com base nos princípios estabelecidos pela justiça climática, você concorda que os países desenvolvidos possuem uma responsabilidade ética em resolver a crise climática?</i>
SIM – 100% dos entrevistados

A partir da atividade de campo foi possível obter elementos que confirmam que os países ricos obtiveram o consenso dos PMD para que estes concordassem em assumir ações de mitigação, sobretudo a partir da promessa de transferência de recursos financeiros. A previsão da inclusão de ações de adaptação nas promessas de financiamento climático via GCF foi fundamental para que os PMD aceitassem o Acordo de Paris. Porém, passado o período da assinatura do acordo os PMD reclamaram que foram iludidos com a promessa, pois os projetos aprovados através do GCF são, além de insuficientes, preferencialmente voltados para fins de mitigação.

Utilizar a promessa de transferência de recursos financeiros para garantir apoio da periferia, tal qual ocorrera como o Acordo de Paris, não é uma prática recente no cenário internacional. De acordo com Bagchi *et al.* (2017, pp. 2-5) a compra de apoio em rodadas de negociação que envolvem organizações pertencentes à família das Nações Unidas é objeto de investigação desde o final dos anos 1990. De acordo com o autor (*Ibidem*) estudos demonstram que países ricos utilizam a ajuda financeira externa como tática nas Nações Unidas para convencimento e obtenção do apoio de países em desenvolvimento, sobretudo em negociações na Assembleia Geral e no Conselho de Segurança, além de também existirem estudo envolvendo tais práticas na OMC. Contudo, utilização estratégica do convencimento mediante oferta de doações financeiras na UNFCCC ainda carece de estudos aprofundados (*Ibidem*). Aqui entende-se que tal fato observado pela literatura justifica e reforça o trabalho desenvolvido a partir desta tese, que busca trazer um contributo para melhor identificação e compreensão deste fenômeno.

Relativamente ao regime climático internacional o estudo realizado por Bagchi *et al.* (2017) concluiu que a promessa de ajuda financeira é um instrumento utilizado por países desenvolvidos para conquistar apoio nas negociações, pois segundo os autores (*Ibidem*, p. 29): “*we find a significant and robust relationship between climate-related aid and negotiation support*”. É importante sublinhar que no contexto climático, ao contrário de outras arenas internacionais, a ajuda ao desenvolvimento (ODA) não é a modalidade de recurso utilizada para barganhar a aquisição de consentimento tendo em vista que discussões sobre a ODA envolvem canais da diplomacia oficial dos países, enquanto nas negociações sobre o clima os delegados possuem outro perfil e características (*Ibidem*, pp. 11-12). Mesmo que os chefes de Estado estejam presentes em algum momento nas COPs, geralmente nos últimos e decisivos dias, os debates na UNFCCC são conduzidos por delegações especializadas no tema, geralmente compostas por quadros técnicos (*Ibidem*). Desta forma, os delegados que frequentam as reuniões da UNFCCC não possuem a prerrogativa para decidir sobre a destinação da ODA, seja do lado de quem oferece quanto do lado de quem recebe a oferta, portanto, as negociações giram em torno de recursos adicionais associados ao financiamento climático (“*climate finance*”) (*Ibidem*), que no caso do Acordo de Paris materializa-se através do Fundo Verde para o Clima, ou GCF na sigla em inglês.

Dentro do financiamento climático há duas grandes categorias relacionadas ao tipo de atividade bancada pelo fluxo financeiro, ou a ajuda é para ser investida em ações de adaptação ou de mitigação (“*adaptation and mitigation aid*”). De um ponto de vista dos países mais vulneráveis da periferia a ajuda climática seria mais pertinente se direcionada ao tema da

adaptação, tendo em vista os desafios enfrentados localmente (*Ibidem*), o que pode ser comprovado durante as entrevistas conduzidas nas atividades de campo deste trabalho. Embora projetos de mitigação tenham o potencial para trazer alguns benefícios locais, como transferência de tecnologia, melhoria na infraestrutura e criação de postos de trabalho, o efeito das ações de adaptação ainda tem um resultado direto mais perceptível para os países periféricos (*Ibidem*). Ocorre que a ajuda financeira está muito condicionada para uso em ações de mitigação, fazendo valer os interesses dos países ricos nesta agenda, afinal, desde o estabelecimento da Convenção os Países Anexo I têm sido cobrados a reduzirem suas emissões. Assim, o estudo (*Ibidem*) indica que a ajuda financeira aos países periféricos é, antes de tudo, uma forma dos países do centro se autoajudarem, pois ações de mitigação realizadas no estrangeiro geralmente têm custos menos elevados (*Ibidem*), fato que também pode ser identificado durante as entrevistas realizadas nesta tese.

Como no regime climático internacional a tomada de decisão é baseada no consenso, e qualquer uma das 198 Partes integrantes da UNFCCC tem poder de veto, é fundamental um convencimento generalizado. Desta forma, uma maneira dos países aumentarem seu *soft power* na arena climática se dá através da oferta de recursos financeiros (*Ibidem*, pp. 8-11). Foi o que ocorreu quando os países desenvolvidos prometeram de 100 bilhões de dólares por ano para financiamento climático como manobra para trazer os países em desenvolvimento para um acordo ainda em 2009, na COP 15 em Copenhague (*Ibidem*). Segundo os autores (*Ibidem*) alguns delegados de Países Não-Anexo I relataram terem recebido ofertas de suborno por parte dos países industrializados na tentativa de obtenção de consenso.

De acordo com Bagchi *et al.* (2017, pp. 9-10) existem evidências que provam a tentativa de compra de voto pelos países ricos “(...) *some vulnerable developing country delegates explicitly voiced the allegation of a bribe that industrialized countries were using to obtain consensus on an unacceptable document, simply to mask their failure (...)*”. Contudo, dado o contexto conturbado que envolveu Copenhague a assinatura do acordo era prematura naquele momento mesmo com toda tentativa de convencimento por parte dos países centrais. Ainda que o estudo de Bagchi *et al.* (2017) tenha se centrado apenas nos eventos relacionados a Copenhague, ele foi capaz de encontrar uma robusta relação entre promessa de ajuda relacionada à compra de apoio nas rodadas na UNFCCC, pois segundo os autores (*Ibidem*, p. 29):

The fact that we find a significant and robust relationship between climate-related aid and negotiation support clearly shows that despite the fact that most debates in this framework do not directly lead to a decision, the individual statements are taken seriously in the preparation of the final consensus – so

seriously that donors are ready to pay for this, both bilaterally and as part of the common agreement being negotiated. (Bagchi et al., 2017, p. 29).

Como visto, os estudos conduzidos por Bagchi *et al.* (2017) indicam que a promessa financeira é uma ferramenta utilizada pelos países desenvolvidos durante as negociações climáticas, no âmbito da UNFCCC, para obtenção de consentimento de países periféricos. A partir das entrevistas realizadas com pontos focais ou seus representantes entrevistados em duas COPs, esta tese traz evidências que corroboram com a ideia de que os PMD só aceitaram o Acordo de Paris nos termos que foram colocados, em especial a responsabilidade coletiva por mitigação, por conta da promessa financeira feita pelos países ricos por meio da implementação do Fundo Verde para o Clima. Aqui é possível encontrar o ponto de convergência que se quer nessa tese, dada a importância para confirmá-la. Na política de *carrot and stick* climática conduzida pelos países do centro, ou obtém o consentimento “espontâneo” na medida em que a parte economicamente hipossuficiente e carente de recursos vê uma possibilidade de arrecadar recursos para investimentos no seu país, ou então, os países centrais partem para um consentimento “induzido” frente às ameaças de corte na ajuda ao desenvolvimento. Como Gramsci defendia as classes dirigentes buscam o livre consentimento das classes subalternas, mas sempre que necessário o consentimento se encouraça sob a forma de coerção para que sejam atingidos os objetivos dominantes.

Especificamente sobre o Acordo de Paris, a literatura acadêmica ainda carece de estudos direcionados à compreensão de como se deu o processo de consentimento dos países periféricos para que estes aceitassem a nova arquitetura do regime climático internacional (Ciplet *et al.*, 2015, pp. 76-78). Há, portanto, uma deficiência na literatura das relações internacionais em investigar e abordar o papel dos países periféricos nos processos pelos quais o consentimento é produzido no regime climático internacional, apesar do fato dos países periféricos serem maioria numa arena em que qualquer uma das 198 Partes que formam a UNFCCC possuem poder de veto (*Ibidem*). Os poucos estudos feitos sobre o assunto não foram capazes de oferecer até o momento uma teoria coesa para explicar os principais fatores que conduziram ao consentimento dos países periféricos para aceitar a nova configuração para mitigar emissões do regime climático, que além de ineficaz sob o ponto de vista da urgência climática é injusto com os países mais pobres (*Ibidem*), o que novamente reforça a importância do estudo realizado nesta tese.

Segundo os autores (*Ibidem*) a aplicação da teoria (neo)gramsciana fornece elementos valiosos para auxiliar nesta compreensão e indica que o consentimento dos subalternos (países

periféricos) deu-se a partir das concessões materiais oferecidas pela classe dirigente (países do centro), do alinhamento com as normas utilizadas na instituição internacional responsável pela condução do regime climático internacional. Contudo, na opinião dos autores (*Ibidem*) é necessário que se desenvolvam mais estudos empíricos para suprir esta deficiência de estudos que apresentem dados e evidências que possam comprovar a aplicação da teoria (neo)gramsciana no regime climático internacional. E este trabalho, justamente, busca a partir de uma visão (neo)gramsciana, compreender melhor como se deu o consentimento dos países menos desenvolvidos entre aqueles que se encontram na categoria de “em desenvolvimento” para aceitarem a nova arquitetura climática internacional. Os PMD nunca foram parte do problema, mas com o advento do Acordo de Paris, passaram a ser parte da solução.

Munido das informações coletadas na atividade de campo e que foram apresentadas neste Capítulo esta tese buscou tal comprovação empírica, pois como defendem Ciptet *et al.* (2015, p. 78) a realidade internacional transfere sua lógica para os principais fóruns globais, chegando até a UNFCCC. Lógica na qual a hegemonia promovida pelos países dominantes utiliza-se da dependência econômica dos países pobres para fazer valer seus interesses e seguir no controle. A prática por parte dos países centrais de oferecer concessões materiais aos estados de baixa renda nas rodadas multilaterais já vem sendo estudada e verificada há algum tempo, e o regime climático internacional da UNFCCC se configura em mais um dos tantos palcos em que esta lógica se replica. Contudo, como argumentam Ciptet *et al.* (2015), as negociações climáticas ainda carecem de abordagens específicas e estudos mais aprofundados. Como visto ao longo deste Capítulo, os países ricos fizeram promessas substanciais de transferência de dinheiro por meio do Fundo Verde para o Clima desde Copenhague até o processo que culminou na assinatura do Acordo de Paris.

A “pergunta 3” da atividade de campo buscou compreender o papel desempenhado pela UNFCCC em disseminar a ideia que, independentemente das contribuições históricas, todos os países deveriam participar do Acordo de Paris. Ainda que o resultado das entrevistas tenha atribuído um peso intermediário (nota final 6,5 numa escala até 10) parte dos entrevistados considera que a UNFCCC desempenha um papel de extrema relevância, especialmente nos bastidores das negociações fazendo valer o interesse dos Países Anexo I. A “pergunta 4” do questionário considera, inclusive, como de alta influência (nota 8,4) o papel dos Países Anexo I para influenciar as principais ideias e decisões tomadas pela UNFCCC, portanto, a relação entre ambos não pode estar dissociada na análise. É interessante observar que uma pergunta não pode ser completamente descolada do contexto geral que envolve o questionário. É fato que alguns países enxergaram a UNFCCC apenas como uma mediadora do processo de

assinatura do Acordo de Paris que trouxe consigo uma nova proposta de arquitetura para redução de emissões, ocorre que em sendo a UNFCCC o órgão responsável por gerir o regime climático sua “não interferência” não deve ser vista como algo isento.

Como foi reconhecido pela maioria dos entrevistados, fazendo novamente menção às respostas dadas na “pergunta 4” do questionário, a UNFCCC atende aos interesses dos países do centro. Neste sentido o papel assumido pela instituição internacional em não interferir no processo não pode ser visto como mera isenção, pois esta é uma visão “ingênua” conforme relatado durante as entrevistas. Por conseguinte, a isenção da UNFCCC no processo é uma forma de colaborar com o processo hegemônico conduzido pelos Países Anexo I. Ademais, esta impressão se confirma porque cerca de metade dos entrevistados entende que a UNFCCC exerceu influência direta no processo, pois forneceu as condições necessárias para os Países Anexo I passarem o Acordo de Paris da forma como mais lhes agradava, como é o caso da nova arquitetura de mitigação de emissões.

Conforme se defende aqui, existem elementos teóricos e evidências empíricas que indicam a existência de processos hegemônicos, não só na assinatura do Acordo de Paris, mas como antes e depois de 2015, ano de assinatura do Acordo, o que demonstra a existência de uma prática hegemônica sistêmica. A oferta de recursos financeiros para que os PMD aceitassem assumir ações de interesse específico dos países ricos (investimentos em mitigação) se fez mediante certas concessões materiais para atender aos interesses da classe subordinada (investimentos em adaptação). Tais concessões por parte dos países hegemônicos são fundamentais para manter a coesão do tecido social em uma sociedade dividida em classes, pois na medida em que assumem a necessidade de aumentar investimentos em ações de adaptação, os países ricos passam a mensagem que as ações de mitigação devem ser conduzidas por todos, pois visam à promoção do interesse coletivo e que, portanto, são legítimas (Ciplet *et al.*, 2015, p. 78).

Cumprе sublinhar que os países periféricos, caso dos PMD, são frequentemente iludidos com as promessas dos países ricos. Vejamos o caso do Fundo Verde para o Clima, o GCF. Ainda em 2009, em Copenhague, partindo de uma proposta norte-americana os Países Anexo I se comprometeram em repassar 100 bilhões de dólares anuais a partir de 2020, além de um *fast-track* de 30 bilhões iniciais entre 2012-2020. Ainda que a proposta de acordo em Copenhague não tenha prosperado, a promessa de direcionamento de recursos via GCF continuou para as negociações que conduziram ao Acordo de Paris, cuja promessa de transferência de tal monta permanecia para 2020. Ocorre que logo depois da assinatura do acordo em Paris a promessa de transferência de tais recursos passou para 2025 (Sorkar, 2020, pp. 191-192). Para piorar os

países do centro utilizam o termo meta coletiva de 100 bilhões de dólares por ano, sem designar quanto seria a contribuição de cada Parte que inicialmente era apenas focada em doação (*grant*), mas como o passar do tempo os Países Anexo I também passaram a considerar empréstimos (*loan*) na contabilização dos recursos a serem repassados ao GCF (*Ibidem*). Por esse motivo o GCF pode ser considerado, até o momento, como uma “concha vazia” (*Ibidem*).

Portanto, a intenção dos países periféricos em receber recursos adicionais a ODA através do financiamento climático acaba ficando em segundo plano por parte dos países do centro (Países Anexo I) que, depois que conseguirem o que desejam, deixam de lado o compromisso em cumprir com suas promessas. No Pacto de Glasgow, documento que contém as decisões da COP 26 e trata de temas relacionados à efetiva implementação do Acordo de Paris, as Partes admitem com “com profundo pesar” que não foi possível se atingir a meta de mobilizar 100 bilhões de dólares por ano até 2020 e que tal objetivo deverá, portanto, ser atingido até 2025 (UNFCCC, 2021b, p. 4). Aqui sublinho que esse constante atraso das promessas feitas pelos países ricos parece soar como menosprezo da classe hegemônica àqueles que vivem na periferia do globo e já são vítimas do aquecimento global. O atraso nas promessas é visto aqui como um elemento que fortalece a injustiça climática, pois como sabemos, a responsabilidade histórica pelo problema é dos Países Anexo I, cabendo aos PMD sofrerem com os efeitos negativos sem que tenham qualquer contribuição minimamente relevante para as mudanças climáticas ao longo da história.

Outro elemento central na teoria de Gramsci que Cipler *et al.* (2015, p. 78) entendem que pode ser transportado para as negociações climáticas é o comprometimento ideológico de que todas as classes possuem um objetivo comum através de normas universais, como por exemplo, a união de esforços globais em torno da agenda de mitigação. Para que as normas e interesses das classes (países) dirigentes sejam aceitas pelos demais é preciso que ocorra um processo de legitimação, como no caso em tela, que somente será possível reduzir as emissões de gases de efeito se houver uma mobilização mundial, independentemente de quanto cada Parte tenha contribuído para o problema. Estas ideias ganham efetividade na UNFCCC, por exemplo, quando disseminadas por uma determinada coalizão de países dirigentes, como aqueles que formam o Anexo I, sobre os demais grupos de países e coalizões. O convencimento de todas as Partes para que haja o alinhamento de normas não é um processo harmonioso do início ao fim, como foi o caso da Plataforma de Durban, compromisso assumido a partir de 2011 durante a COP 17. Nesta COP as discussões envolveram diferentes grupos de países com posições e interesses distintos, contudo, no decurso das negociações as ideias dos Países Anexo I, o bloco do ocidente como chamado nesta tese, acabaram se sobrepondo e ganharam

legitimidade frente as demais e o resultado das discussões para adoção de metas de cortes de emissões que deveriam ser assumidas por todos os integrantes da UNFCCC.

Conforme publicado no jornal “*O Estado de São Paulo*” pelo físico José Goldemberg “O fundamental, contudo, é que o problema das emissões de carbono, daqui para a frente, é claramente de todos, e não somente dos países industrializados”²⁰⁰. Assim, ainda que os resultados de Durban estivessem mais focados nas intenções naquele momento, o novo arranjo da arquitetura climática em que todos deveriam emitir menos é fruto desse processo de condução hegemônica, cuja materialização se dá pelo compromisso de todos os países que integram a UNFCCC tiveram que elaborar, e depois assumir, planos nacionais para corte de emissões, conhecidos como NDCs na sigla em inglês. Ainda que fosse preciso considerar no processo de redução de emissões, para além dos Países Anexo I os países em desenvolvimento com altas taxas de emissão, caso dos BASIC, a inclusão de todas as Partes em Durban foi um passo fundamental para a nova arquitetura climática que envolve, inclusive, os PMD.

Ciplet *et al.* (2015, p. 79) destacam que o regime climático internacional segue em linha com o que é posto pela ordem mundial mais ampla, assim, as estruturas econômicas históricas favorecem que os países dirigentes consigam obter o consentimento dos países menos desenvolvidos através de promessas de ajuda financeira nas mais diversas áreas. A aquiescência da proposta original feita em Copenhague de participação ampla e alargada foi se solidificando tanto por essa promessa de recursos adicionais via financiamento climático, quanto por meio de uma coerção estrategicamente disfarçada que envolve ameaças de corte na ajuda internacional. Aqui cabe sublinhar o exemplo que os autores nos trazem. A impossibilidade de fechar um acordo climático em Copenhague em 2009 foi multifatorial, sendo que um dos principais motivos foi a pública inconformidade e insatisfação de alguns países sobre a proposta apresentada que foi encabeçada pelos EUA (*Ibidem*, pp. 87-88). Meses depois, em 2010, como forma de retaliação àqueles que se mostraram publicamente contrários à sua proposta, os Estados Unidos anunciariam oficialmente o corte de 5,5 milhões de dólares para auxílio climático que estavam previamente destinados para a Bolívia e o Equador, e o motivo foi a oposição feita por esses dois países ao modelo de acordo apresentado pelos norte-americanos em Copenhague (*Ibidem*).

Relativamente aos PMD os autores (*Ibidem*, p. 98) apontam que o posicionamento desvantajoso na economia global e a grande dependência de capital externo são fatores que limitam o poder deste bloco de países em influenciar os rumos da política internacional como

²⁰⁰ Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/a-plataforma-de-durban/>. Acesso em 25/11/2023.

um todo e, desta forma, não é diferente quando se trata de política climática internacional. Esta fragilidade econômica que gera dependência externa dos PMD aumenta a vulnerabilidade destes países quando colocados em situações que envolvem coerção e ameaças (*Ibidem*). No caso da agenda climática os PMD, ainda que em termos numéricos representem quase 25% de todos os países que fazem parte da Convenção, possuem baixo poder nas negociações da UNFCCC, e isso se deve em função da baixa capacidade econômica, como também, de suas baixas contribuições para o aquecimento global (*Ibidem*). Isto é um completo contrassenso, um disparate das negociações climáticas, mas que recebe anuência da instituição internacional que conduz o regime climático, a UNFCCC. Os PMD ao invés de serem beneficiados pelo histórico de não poluidor, estes sim líderes pelo exemplo, mais parecem penalizados pela agenda climática internacional. Como na UNFCCC poder e poluição histórica são diretamente proporcionais, os PMD possuem baixa capacidade de influenciar as negociações, e como visto pelos dados coletados em campo, acabam consentindo com os processos hegemônicos em função de sua dependência de ajuda externa.

Nunca é demais recordar que foi na capital dinamarquesa que se teve o ponto inicial da proposta de participação coletiva em termos de mitigação a partir de uma proposta norte-americana, além de ter sido nesta mesma COP que os EUA apresentaram a proposta de ajuda financeira adicional da ordem de 100 bilhões de dólares anuais através do GCF, ideia que posteriormente foi assumida de forma coletiva pelos Países Anexo I. A pressão foi tão intensa para que as bases postas em Copenhague culminassem em acordo que o assunto virou tema de pauta para além da mídia especializada, ganhando ares de escândalo. Na cobertura feita em 2010 pelo jornal britânico “*The Guardian*”²⁰¹, em reportagem com o título “*Climate aid threat to countries that refuse to back Copenhagen accord*”, foram publicadas denúncias feitas por representantes de países em desenvolvimento sobre ofertas de suborno feitas pelos Países Anexo I visando a assinatura da minuta de acordo apresentada em Copenhague. Conforme relatado por um representante sênior de delegação africana consultado pela reportagem que permaneceu no anonimato “*the pressure to back the west has been intense*”, e citou que a pressão estava sendo feita em nível elevado da hierarquia política por representantes da União Europeia, Reino Unido e Estados Unidos.

O processo para assinatura do documento elaborado em Copenhague envolveu uma série de práticas como chantagem e promessas de benefícios. A chantagem veio através de ameaças de corte da ajuda externa aos países que se opusessem e promessas de benefícios foram

²⁰¹ Disponível em: <https://www.theguardian.com/environment/2010/apr/11/climate-aid-threats-copenhagen-accord>. Acesso em: 25/11/2023.

oferecidas para quem apoiasse o que os Países Anexo I queriam aprovar. Em outra reportagem também publicada pelo jornal britânico “*The Guardian*”²⁰², sob o título “*WikiLeaks cables reveal how US manipulated climate accord*”, dão conta que informações vazadas através de documentos oficiais norte-americanos disponibilizados pelo *WikiLeaks* comprovam que o país usou de táticas como espionagem, ameaças e promessas de ajuda na tentativa de obter o acordo conforme melhor lhe interessava em Copenhague. O jornalista que assina a matéria, Damian Carrington, chega a uma interessante conclusão: “***hidden behind the save-the-world rhetoric of the global climate change negotiations lies the mucky realpolitik***” (grifei).

Seguindo a visão (neo)gramsciana proposta por Ciptet *et al.* (2015) o consentimento dos países periféricos com ideias das quais inicialmente não partilhavam reflete sua realidade enquanto atores de pouco poder na arena internacional, assim, regras ruins universalmente reconhecidas são melhores do que não ter regra nenhuma. E tanto melhor se tiverem acesso a recursos financeiros para fomentarem suas frágeis economias, assim, a tática dos Países Anexo I em prometer recursos adicionais a ODA foi efetiva para que os PMD cedessem. Desta forma, por meio da análise de situações que ocorrem no regime climático internacional sob égide da UNFCCC é possível identificar elementos que demonstram a atuação da hegemonia do capital internacional, por mais que seja alvo de contestação por alguns países insatisfeitos. Os mecanismos hegemônicos são capazes de assegurar sua legitimidade vez que a classe de países dirigentes obtém consentimento por meio de um processo que internaliza e acomoda algumas demandas dos países periféricos (*Ibidem*), como é o caso dos PMD.

A partir da análise aqui realizada da literatura e pelas evidências coletadas em campo assume-se que uma vez superado o trauma da condução grotesca norte-americana para conseguir o acordo à força em Copenhague, fato comprovado através do vazamento de documentos oficiais pelo *WikiLeaks*, os países do centro entenderam que ameaças de corte poderiam ter um resultado positivo em alguns casos, mas também eram capazes de gerar barreiras que travariam o processo de consenso. Negociar a inclusão de adaptação no GCF foi uma tática dos Países Anexo I para se acomodar uma reivindicação subalterna sobre esta agenda e que encontra explicação a partir de um viés (neo)gramsciano. A hegemonia não é um processo rígido, mas capaz de se adaptar ao momento histórico para que as classes dirigentes permaneçam na liderança fazendo a acomodação de interesses subalternos. Pois como nos ensina Cox (1983): “*hegemony is like a pillow: it absorbs blows and sooner or later the would-be assailant will find it comfortable to rest upon*”.

²⁰² Disponível em: <https://www.theguardian.com/environment/2010/dec/03/wikileaks-us-manipulated-climate-accord>. Acesso em: 25/11/2023.

4.1.3. Limitações impostas na COP pelo tamanho da delegação dos PMD

A participação do pesquisador responsável pela condução desta tese durante a COP 26 permitiu, além da coleta de informações a partir da aplicação de questionário, o acesso a algumas salas de reunião em que se encontravam os negociadores enviados pelos países membros da UNFCCC. Obviamente o acesso não estava liberado a toda e qualquer reunião, mas nos momentos em que foi possível presenciar as discussões aproveitou-se a oportunidade para observar e tirar algumas ilações sobre a participação dos PMD no regime climático internacional, em especial, os constrangimentos gerados para os PMD em função de suas delegações excessivamente reduzidas.

Com a participação na COP 26 foi possível observar *in loco* que os países que compõem o grupo dos PMD não possuem recursos humanos em quantidade suficiente para acompanhar as diversas reuniões que acontecem ao mesmo tempo durante a realização da Conferência. Tal fato é notório e incontestável. Por conta disso, é preciso que o ponto focal e os demais integrantes da diminuta delegação de cada PMD se distribuam nas salas de reunião para, literalmente, dentre os diversos temas em discussão que ocorrem em paralelo, escolher o que deverão acompanhar. Foi possível comprovar, portanto, que os países do grupo não conseguem estar em todas as reuniões que são de seu interesse, ao contrário de Países Anexo I, e mesmo dos BASIC, que possuem grandes delegações e podem estar, não só acompanhando, mas também participando ativamente das rodadas de negociação e propondo modificações aos documentos. Portanto, esta falta de pessoal faz com que muitos pontos discutidos e aprovados no regime climático internacional sejam conduzidos sem que haja a participação de integrantes de diversos países que integram o grupo PMD. Assim, não raro os PMD acabam consentindo mesmo que não tenham tido qualquer participação na discussão.

Para ilustrar tomamos como exemplo uma das reuniões em que o autor desta tese acompanhou, não apenas como ouvinte, mas exercendo o papel de pesquisador. No final da tarde do dia 09 de Novembro de 2021, já próximo das 19h, discutia-se numa das tantas salas de reunião da Zona Azul o Artigo 13 do Acordo de Paris. O documento ainda estava em fase de elaboração (“*draft*”) e era projetado pelo *chair* e sua equipe para que todos os presentes pudessem acompanhar. Na ocasião estava em pauta o apoio técnico a ser prestado aos países em desenvolvimento acerca do tema “transparência” no progresso da implementação das NDCs na periferia do globo com vistas ao atendimento do objetivo 2 do Acordo de Paris. Tal discussão tinha como fulcro, ainda, a necessidade de os países desenvolvidos fornecerem apoio àqueles

em desenvolvimento e, em especial, aos PMD e os pequenos Estados insulares em função de suas necessidades especiais.

Contudo, integrantes dos PMD estavam em número reduzido na sala num momento em que discutiam a manutenção, retirada ou alteração de trechos do texto. A minuta tratava da assistência técnica a ser fornecida aos países menos desenvolvidos para auxiliá-los na elaboração de relatórios periódicos sobre o processo de implementação de planos nacionais de redução de gases, cumprindo assim, com a determinação em apresentar periodicamente com transparência o avanço das NDCs conforme prevê o artigo 13 do Acordo de Paris. A rodada de negociação em questão tinha por objetivo detalhar em documento específico, por meio da definição de modalidades e procedimentos, o artigo 13. Cabe destacar que a redação do Acordo de Paris possui cláusulas abrangentes e orientadoras que, posteriormente ao longo das COPs, passam por detalhamento via negociação específica. E o que trazemos aqui é que, justamente nesses momentos de detalhamento sobre algo que interessa e atinge diretamente os PMD, estes não conseguem se fazer presentes em função da limitação de suas equipes.

A partir da presença na sala em que se negociava o documento sobre a assistência técnica para países em desenvolvimento para atendimento do referido artigo 13 do Acordo de Paris, foi possível se fazer as seguintes ilações: i) a sala estava pouco ocupada com representantes dos PMD porque, conforme dito, estes países não possuem número suficiente de delegados nas COPs para que seja possível acompanhar todos os debates que os interessam; ii) delegados de grupos de trabalho que representam os principais doadores, como a União Europeia e o *Umbrella Group*, estavam presentes e eram os que apresentavam maiores sugestões ao documento em discussão; iii) dos países em desenvolvimento pôde-se observar intervenções dos BASIC, através da participação de delegados do Brasil, China e África do Sul, o que é compreensível já que estes países possuem delegações mais expressivas; iv) ausência de tradução simultânea do inglês para os outros idiomas mais falados nos PMD, como o francês, o que prejudica tanto a compreensão do que está em discussão, como também, condiciona uma participação ativa através do uso da palavra; v) o texto “em edição” projetado para os participantes exigia um elevado conhecimento da língua inglesa para se saber dos detalhes que estavam sendo negociados e escritos.

Além da dificuldade de os PMD conseguirem enviar delegações maiores para uma ampla participação nas negociações das COPs, outro desafio é conseguir formar recursos humanos que possam atuar como delegados nestas Conferências. Além do elevado nível de conhecimento técnico no tema das mudanças climáticas é preciso conhecimento dos protocolos que envolvem as discussões na própria UNFCCC. Adicionalmente, é necessário desenvolver

fluência na língua inglesa para que possam estar em condições de participarem de debates e analisar documentos técnicos. Estes são alguns dos tantos fatores observados que limitam o processo participativo dos PMD nas COPs. Contudo, as limitações não param por aí, sendo necessário promover a capacitação de funcionários em número suficiente para que os países possam implementar domesticamente as determinações acordadas no regime climático internacional.

Estas impressões verificadas em campo durante a participação na COP 26 relacionadas à falta de delegados dos PMD encontra amparo na literatura. Nas negociações no âmbito da UNFCCC o “*proxy*” tradicionalmente utilizado para medir a capacidade de negociação é o tamanho da delegação, ou seja, o número de delegados que uma Parte envia para as COPs (Chan, 2020, pp. 203-204). A diferença de capacidade de negociação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento é um fator que há muito habita as rodadas multilaterais, sendo que a capacidade negocial está relacionada à disponibilização de recursos humanos em quantidade suficientemente adequada para defender os interesses do país (*Ibidem*). A ausência destes recursos humanos nas rodadas climáticas, por exemplo, configura-se numa privação dos países em desenvolvimento em participar de forma justa e em iguais condições (*Ibidem*). Como a participação depende da disponibilização de recursos financeiros os países periféricos, como os PMD, têm historicamente enviado delegações muito diminutas para as COPs em comparação aos países ricos e, portanto, o tamanho das delegações é mais um fator de poder que pesa em favor dos países do centro (*Ibidem*).

Para ajudar a ilustrar o que foi trazido pelo pesquisador nesta tese em relação à desproporcionalidade de delegados dos PMD em comparação aos Países Anexo I nos valemos da informação disponibilizada pelo IIED (2016, p. 7), que diz que a participação de boa parte dos membros PMD em COPs está limitada aos três negociadores patrocinados pela Convenção através do “*Trust Fund for Participation in the UNFCCC Process*”. Em grandes e complexos encontros multilaterais como as COPs o tamanho da delegação realmente importa tendo em vista as dezenas de reuniões, plenárias e eventos que ocorrem todos os dias, e em paralelo, em que não raro entram noite à dentro em processo conhecido como “negociação por exaustão” (Martinez *et al.*, 2019, p. 432) processo no qual os PMD são visivelmente prejudicados em função do tamanho reduzido de suas delegações (IIED, 2016, p. 7). Os Países Anexo I possuem uma equipe de especialistas, ou ao menos um negociador, para acompanhar as temáticas que os interessam na UNFCCC, ao contrário dos PMD, que precisam eleger pontualmente os ambientes de negociação em que irão participar (*Ibidem*).

Também é preciso destacar que o número reduzido de delegados enviados pelos PMD dificilmente conseguem se dedicar exclusivamente à agenda climática, o que atrapalha diretamente no tempo dedicado à preparação para as COPs (*Ibidem*). Uma alternativa encontrada pelos PMD para superar suas limitações de capacidade e recursos na UNFCCC é negociar enquanto bloco (*Ibidem*). A cooperação em grupos tornou-se uma alternativa para aumentar as chances de países, especialmente aqueles com pequenas delegações, alcançarem melhores resultados na UNFCCC (Groen, 2020, pp. 268-269). Há situações em que a cooperação em grupo pode aumentar a capacidade de negociação de países que possuem objetivos comuns, mas que individualmente possuem pouco peso em influenciar o processo (*Ibidem*).

Os PMD começaram a se organizar enquanto grupo específico dentro da UNFCCC no ano 2000 e sua criação foi inicialmente recebida com alguma relutância dentro do G-77, grupo maior do qual estes países também fazem parte (Bernardo *et al.*, 2020, pp. 63-64). A principal motivação da criação do “*LDC Group*” foi ganhar peso para resolver as questões que não eram possíveis resolver atuando individualmente, como por exemplo, a demora no recebimento do financiamento climático (*Ibidem*). Todavia, conforme relatado em campo por um ponto focal de país localizado na África Subsaariana, nos momentos em que se faz necessário tomar um posicionamento de grupo os países africanos que pertencem ao PMD tendem a seguir decisões do “*African Group*” na UNFCCC, e não do “*LDC Group*”. A representação em grupo pode ser uma alternativa que compense o pequeno tamanho da delegação de um país em determinadas circunstâncias, todavia, como na UNFCCC cada Parte tem direito a veto o trabalho em grupo é um substituto imperfeito para as situações em que se é necessário fazer valer a voz individual (Kaya & Schofield, 2020, p. 482). Portanto, a atuação em grupo deve ser pontual, em momentos que assim exijam, e não virar um *modus operandi* dos PMD, que devem lutar por reformas dentro da UNFCCC que garantam uma maior participação em termos de tamanho de delegação dos países da periferia (*Ibidem*, p. 489).

Segundo o IIED (2016, p. 7) os desafios dos PMD não se restringem ao nível internacional, pois igualmente possuem dificuldades em nível doméstico para implementarem internamente as demandas que surgem na UNFCCC. De forma a identificar as limitações dos PMD em termos de capacitação técnica o IIED (2021a) fez um estudo que identificou as principais “lacunas de capacidade” para que os PMD conduzam seus relatórios de progresso das ações de mitigação, para verificar a transparência das NDCs, tal qual prevê o artigo 13 do Acordo de Paris. Para tanto, o IIED (*Ibidem*, pp. 4-13) fez uma análise com base nas principais dificuldades apresentadas pelos PMD ao longo de 20 anos no que se refere ao processo de

elaboração e comunicação de seus inventários de emissão de gases de efeito estufa para a UNFCCC, processo muito semelhante ao que deverá ser feito para demonstrar transparência das NDCs. O Acordo de Paris prevê o *Enhanced Transparency Framework*²⁰³ como mecanismo para garantir transparência acerca dos esforços realizados pelas Partes, sendo o inventário de emissão parte integrante deste processo. Portanto, o IIED (*Ibidem*) procurou detectar com base na experiência adquirida até hoje pelos PMD em elaboração de inventários, quais serão os principais desafios deste grupo para responderem à demanda imposta pelo Acordo de Paris.

Pelo que o estudo indica a elaboração de inventários de emissões pelos PMD para atender aos requisitos postos pelo Acordo de Paris será um processo particularmente desafiador que demandará apoio contínuo e sustentado de capacitação. Durante esta pesquisa do IIED (*Ibidem*) de identificação de “lacunas de capacidade” pode-se perceber que os níveis de capacidades variam entre os PMD, são elas: i) dados disponíveis para elaboração de documentos; ii) arranjo institucional minimamente apto para gerir informações e; iii) recursos humanos capacitados. Esta heterogeneidade é compreensível, e mesmo expectável num grupo de mais de 40 países, porém o estudo apontou que os PMD, de modo geral, possuem sérias restrições em todos os aspectos analisados (*Ibidem*). Isto porque além da escassez de dados em termos de quantidade e qualidade, a fragilidade dos arranjos institucionais para fazer a gestão de informações torna ainda mais desafiador a tarefa de preparar inventários de emissão nos PMD (*Ibidem*). Ademais, foi verificado que os recursos humanos que atuaram nos órgãos responsáveis por conduzir os inventários ao longo de duas décadas careciam de conhecimento técnico específico para aplicação de metodologias, assim como, para o manuseio de softwares utilizados na quantificação de emissões (*Ibidem*).

Os resultados da pesquisa do IIED foram apresentados aos representantes dos PMD, que concordaram com as conclusões obtidas. Interessante notar que, segundo divulgado pelo IIED (*Ibidem*), na opinião dos representantes dos PMD essas lacunas são uma constante no grupo em diversas áreas, o que não se restringe a temas que tocam às mudanças climáticas (*Ibidem*). Este estudo elucida as fragilidades enfrentadas pelos PMD que, conforme posto pelo Acordo de Paris, terão que fazer relatórios (inventários) sobre suas emissões. Isto está

²⁰³ Visando dar transparência às metas de longo prazo o Acordo de Paris estabeleceu em seu artigo 13 o *Enhanced Transparency Framework – ETF* como sendo o mecanismo para reporte periódico de informações dos inventários nacionais de emissões de cada país, seguindo as metodologias aceitas pelo IPCC, e de envio de informações sobre o progresso das ações de mitigação e de adaptação conforme previsto nas NDCs (UNFCCC, 2015, pp. 16-17). As informações enviadas pelos países a partir do ETF irão alimentar o *Global Stocktake*, que é a plataforma desenvolvida no âmbito da UNFCCC para avaliar o progresso coletivo para alcançar de combate às mudanças climáticas (IIED, 2021a, p. 4).

diretamente associado à necessidade de mensurar emissões para que, posteriormente, sejam identificadas e relatadas eventuais reduções decorrentes de atividades de mitigação. Assim, além de incentivados a implementarem domesticamente ações de mitigação, mesmo que historicamente não causem interferência significativa no sistema climático, os PMD poderão, ainda, correr o risco de serem culpabilizados por eventuais atrasos e dificuldades em enviar relatórios para a UNFCCC demonstrando seus avanços em termos de mitigação de emissões.

4.2. Acordo de Paris: O *laissez-faire* climático

Antes mesmo da primeira fase de compromissos de redução do Protocolo de Quioto entrar em vigor (2008-2012) já se debatia na UNFCCC a possibilidade de uma participação mais alargada envolvendo os países desenvolvidos que se negaram a cumprir metas de mitigação, como os Estados Unidos da América e a Austrália, além dos grandes poluidores do mundo em desenvolvimento, caso dos BASIC (Prys-Hansen, 2020, p. 357). Esta tendência ficou assinalada durante a COP 13 realizada em Bali em 2007 e culminou nas negociações em Copenhague dois anos mais tarde na COP 15, momento em que norte-americanos convocaram os representantes dos BASIC e expuseram seu entendimento que todas as Partes deveriam levar à diante ações de mitigação (*Ibidem*). Este foi o momento em que se deu início um novo olhar sobre responsabilidades na agenda climática e, sob a liderança dos EUA, e que pode ser considerada uma vitória para os países ricos (*Ibidem*). Ora, para os Países Anexo I é mais conveniente, e mais barato, que se tenham normas universais que prezem pela divisão do fardo do que assumir para si responsabilidades históricas. Tendo em vista o que se discutiu ao longo deste trabalho, é por este motivo que os países ricos defendem que ações climáticas tenham fulcro na justiça distributiva ao invés de adotarem o viés da justiça corretiva. A participação coletiva para corrigir um problema historicamente criado pelos Países Anexo I, ainda que os BASIC tenham aumentado substancialmente suas emissões ao longo das últimas décadas, é um discurso que encontra abrigo na lógica hegemônica.

Antes da Conferência em Copenhague havia uma grande expectativa sobre a possibilidade de se chegar a um novo acordo vinculante durante a realização da COP 15, contudo, não houve tempo nem rodadas de negociação suficientes para que se avançasse rumo ao novo documento (Savaresi, 2016, p.18). Diante disso, no decurso da COP 15 algumas Partes acabaram tomando a dianteira e conduziram de forma restrita as discussões, especialmente Estados Unidos da América, União Europeia e os BASIC (*Ibidem*). Tais negociações resultaram

numa proposta de acordo de última hora, o “Acordo de Copenhague”, mas que foi rechaçado (Prys-Hansen, 2020, p. 357) em função de uma série de problemas que envolveu, inclusive, a oferta de suborno para delegados como vimos anteriormente neste Capítulo.

Parcela dos países em desenvolvimento se opuseram a aceitar o texto, pois alegavam que além de não concordarem em assumir metas naquela altura consideraram que a condução do processo em Copenhague havia sido pouco participativa (*Ibidem*). E isso fez com que países em desenvolvimento se sentissem à mercê de decisões tomadas entre as principais potências do mundo (*Ibidem*). Em razão da grande expectativa que se gerou para que houvesse um novo acordo vinculante em Copenhague seu insucesso gerou grande frustração e provocou a sensação de fracasso nas negociações climáticas internacionais (Rajão & Duarte, 2018, p. 367). As acusações de que o modo como o processo foi conduzido teria sido pouco democrático gerou uma quebra de confiança (Savaresi, 2016, p. 18). Tanto é que a COP de Copenhague passou a ser considerada como o ponto mais baixo na história do regime climático da UNFCCC (*Ibidem*).

Nas duas COPs seguintes, COP 16 em Cancún (2010) e COP 17 em Durban (2011), foi preciso vencer a desconfiança gerada durante o encontro realizado na capital dinamarquesa. A noção de compromissos de redução de emissões por parte dos países que historicamente mais contribuíram foi perdendo espaço, mantendo a trajetória iniciada em Copenhague e dando lugar a um discurso associado a metas globais coletivas e compromissos universais para combater o aquecimento global (Kuyper *et al.*, 2018, p. 347). Nesse contexto, em termos de mitigação as categorizações estabelecidas de Países Anexo I e Não-Anexo I, conforme havia sido estabelecido na Convenção-Quadro e adotado pelo Protocolo de Quioto, foram se dissolvendo lenta e progressivamente abrindo espaço para um acordo em que todas as Partes assumissem compromissos com ações e investimentos em redução de emissões (*Ibidem*). Como visto anteriormente, foi durante a COP 17 em Durban, que se estabeleceu definitivamente tal premissa de participação coletiva para mitigar os efeitos do clima (Bodansky, 2016, p. 142).

No rol de medidas que sucederam a COP 17 foi estabelecido, em decorrência da Decisão 1/CP.17, o *Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action* (“Plataforma de Durban”), grupo de trabalho que foi responsável por conduzir a partir do início de 2012 a elaboração de um novo instrumento legal cujo texto fosse aplicável para todas as Partes da Convenção (UNFCCC, 2012, p. 2). Coube a “Plataforma de Durban” a tarefa de elaborar o documento até 2015, para que assim, pudesse ser adotado durante a COP 21 e o novo acordo começasse a vigorar em 2020²⁰⁴ (*Ibidem*). Como referido, a formalização do entendimento de

²⁰⁴ O grupo de negociadores que formaram a Plataforma de Durban reuniu-se por 15 vezes para concretizar a missão em tempo e, em fevereiro de 2015, “adotou” a versão inicial do texto que seria debatido durante a COP em

esforços coletivos para mitigação ocorreu em Durban e aparece na lista de decisões da COP 17. Nela faz-se referência à criação de um plano de trabalho que promovesse o fortalecimento de ações de mitigação envolvendo todas as Partes, conforme seu parágrafo 7 (UNFCCC, 2012, p. 3): “*Decides to launch a workplan on enhancing mitigation ambition to identify and to explore options for a range of actions that can close the ambition gap with a view to ensuring the highest possible mitigation efforts by all Parties*” (grifei).

No ano de 2013 durante a COP 19 de Varsóvia, e em seguimento aos trabalhos da Plataforma de Durban, ocorreu um momento crucial quanto à definição do caráter das ações de mitigação, pois foi durante a COP 19 que foi debatido e inserido no processo da UNFCCC o entendimento das *Intended Nationally Determined Contributions (INDCs)* (Oberthür & Groen, 2017, p. 3). Em Varsóvia as Partes concordaram em estabelecer domesticamente suas metas de mitigação através de INDCs, que a partir de 2020 deixariam de ser “*Intended*” e passariam a ser *Nationally Determined Contributions (NDCs)* (Kuyper *et al.*, 2018, p. 347). Neste momento da Plataforma de Durban, durante a COP 19 na Polônia, estavam em debate duas opções: de um lado a proposta de “compromissos” vinculativos conforme defendido pela União Europeia²⁰⁵ e, do outro, as “contribuições” voluntárias conforme defendido pelos norte-americanos, com vitória da segunda proposta. Dada a relevância dos dois principais atores no processo que conduziu à assinatura do Acordo de Paris através da atuação da Plataforma de Durban, serão apresentados brevemente a seguir os principais aspectos valorizados por europeus e norte-americanos.

4.2.1. O papel do bloco histórico ocidental na assinatura do Acordo de Paris

A União Europeia tendo como base as queixas feitas pelos países em desenvolvimento acerca do processo pouco participativo ocorrido em Copenhague, optou por uma estratégia de maior interação com as outras Partes ao longo dos trabalhos da Plataforma de Durban (Oberthür, 2016, pp. 122-123). Neste sentido, a União Europeia buscou formar de coalizões progressistas e construir pontes de diálogo com as Partes que detinham posições mais extremas para mediar potenciais conflitos (*Ibidem*). Por conta desta atuação híbrida entre aliada e

Paris (Savaresi, 2016, p. 17). Decorrida a primeira metade da COP 21, momento em que a Plataforma de Durban oficialmente encerrou suas atividades, parecia pouco provável que chegasse a um acordo na capital francesa tendo em vista o número elevado de pontos no texto que ainda permaneciam em aberto (*Ibidem*, p. 19).

²⁰⁵ Ainda em Varsóvia, 2013, o bloco europeu conseguiu com que todas as Partes se empenhassem para apresentar suas intenções de contribuições (INDCs) no final de 2014, um ano antes da COP derradeira para fechamento e assinatura do novo acordo em Paris (Oberthür & Groen, 2017, pp. 3-4).

mediadora pode-se dizer que a União Europeia exerceu o papel de “*lediator*” (*leader and mediator*) no processo que culminou com a assinatura do Acordo de Paris (*Ibidem*). No entendimento de Oberthür (*Ibidem*) o bloco europeu ao atuar como *leadiator* fez valer seu *soft power*, cuja liderança se deu por meio do exemplo a ser seguido pelos demais, tendo em vista que na altura os estados membros do bloco possuíam a estrutura política climática mais ambiciosa dentre as Partes da UNFCCC.

Durante os trabalhos realizados na vigência da Plataforma de Durban a União Europeia apoiou que fossem adotadas políticas nacionais de mitigação de caráter obrigatório dentro do bloco, cujas metas de redução deveriam ser comunicadas internacionalmente após a ratificação em nível doméstico (Dimitrov, 2016, p. 3). A partir da prática adotada internamente pelo bloco a proposta capitaneada pela União Europeia visava compromissos ambiciosos e quantificáveis que deveriam ser assumidos por todas as Partes, ainda que o bloco fosse sabedor das diferentes realidades econômicas existentes entre os países que integram a UNFCCC (Oberthür & Groen, 2017, p. 3). Esta posição favorável aos compromissos quantificáveis estava alinhada com os esforços feitos no continente europeu desde a virada do milênio para combater as alterações climáticas (Schreurs, 2016, p. 220), momento em que o bloco avançou significativamente nesta agenda em função dos compromissos assumidos a partir do Protocolo de Quioto (*Ibidem*)²⁰⁶.

Outro importante elemento que pode justificar esta atuação da União Europeia é a relevância atribuída às alterações climáticas pela população do bloco ao longo dos últimos anos, fato que pode ser verificado através dos dados disponibilizados pelo Eurobarômetro (Oberthür, 2016, pp. 122-123). Em pesquisa realizada logo antes da Conferência de Paris, entre os meses de maio a junho de 2015, verificou-se que 91% da população entrevistada através do Eurobarômetro percebia as mudanças climáticas como sendo um problema sério (Eurobarometer, 2015, p. 7). Tal preocupação manteve-se após a assinatura do acordo conforme demonstra o inquérito *Standard Eurobarometer 96*, realizado entre 18 de janeiro e 14 de fevereiro de 2022, que apresentou dados sobre temas que os europeus consideraram mais relevantes para serem resolvidos pelo bloco, com o seguinte resultado: questões relacionadas ao ambiente e as alterações climáticas (26%), seguido do aumento dos preços, inflação e custo de vida (24%) e da imigração (22%)²⁰⁷.

A posição que a União Europeia levou para a COP 21 continha as principais recomendações do Conselho Europeu, com destaque para a necessidade de se obter um acordo

²⁰⁶ Para Schreurs (2016, p. 220) esta posição proativa da União Europeia se deve, em parte, à busca pela transição para uma economia de baixo carbono e que seja menos dependente da importação de combustíveis fósseis.

²⁰⁷ Disponível em <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2553>. Acesso em 21/04/2022.

juridicamente vinculante aplicável a todas as Partes da UNFCCC contemplando ações de mitigação²⁰⁸. Contudo, apesar dos esforços do bloco europeu a proposta para que a participação no acordo estivesse condicionada a ações domésticas vinculantes na forma de compromissos não prosperou, prevalecendo em Paris o posicionamento das contribuições voluntárias dos norte-americanos (Dimitrov, 2016, p. 3). No entanto, no que tange ações de adaptação e de financiamento climático, outros dois pontos centrais das negociações que conduziram à Paris, e são extremamente relevantes aos países mais pobres, a União Europeia manteve posições mais defensivas (Oberthür & Groen, 2017, pp. 3-4).

Contudo, o bloco europeu não manteve o ímpeto de liderança que apresentou para a pauta de mitigação quando atuou em termos de adaptação, incluindo “*loss and damage*”, e de de financiamento climático, pois defendeu uma maior participação de investimentos privados em relação aos públicos (*Ibidem*). Estes dois fatores são relevantes porque poderiam vincular responsabilização dos países desenvolvidos, seja através de investimentos governamentais ou do reconhecimento de culpa em termos de perdas e danos causados a países terceiros (Kenfack, 2022, p. 194). De modo geral, na opinião Oberthür & Groen (2017, pp. 3-4), pode-se dizer que a União Europeia teve seus objetivos atendidos ainda que a ideia de metas de redução vinculativas não tenha prosperado.

Já do lado dos EUA, embora estes tivessem assumido um papel propositivo para que fosse pactuado um acordo climático, evitando declarações públicas contrárias a possíveis ações vinculantes, os negociadores do país tinham outros interesses (Dimitrov, 2016, p. 3). Nos bastidores das negociações derradeiras em Paris a delegação norte-americana, no entanto, demonstrou que o posicionamento do país era radicalmente contrário a quaisquer decisões que gerassem qualquer obrigação para mitigar emissões (*Ibidem*). A manifestação contrária a qualquer acordo que fosse juridicamente vinculativo sobre redução de emissões já vinha sendo manifestada pelo país mesmo antes das negociações do novo acordo no qual trabalhava a Plataforma de Durban (Eckersley, 2020, pp. 1190-1191).

Assim, as negociações finais de Paris tiveram influência direta norte-americana e, por mais que a maior parte dos países não concordasse com a postura assumida pelos Estados Unidos, incluindo os europeus, não havia outra opção a não ser consentir (Schreurs, 2016, p. 222). Conforme declarou um integrante de alto escalão nas negociações climáticas para

²⁰⁸ “EU position for the UN climate change conference in Paris: Council conclusions”. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/09/18/council-conclusions-un-climate-change-conference-paris-2015/>. Acesso em 22/04/2022.

Dimitrov (2016, p. 3)²⁰⁹: “*if we insist on legally binding, the deal will not be global because we will lose the US*”. Para o autor (*Ibidem*) a atuação dos EUA foi decisiva para minar qualquer tentativa de transformar os compromissos de mitigação para os países desenvolvidos em obrigatórios, sendo que logo antes da assinatura do acordo os negociadores do país exigiram uma importante alteração no documento através da troca de apenas uma palavra.

A versão que antecedeu a assinatura do documento afirmava que os países desenvolvidos deveriam liderar os esforços de reduções de emissões através do emprego da palavra “*shall*”, mas após a contestação norte-americana o texto assumiu uma redação mais branda e a atitude de vanguarda dos países ricos passou a ser meramente desejável a partir da utilização da palavra “*should*”²¹⁰ (*Ibidem*). Assim, a frase no artigo 4 do texto ficou: “*developed country Parties should continue taking the lead by undertaking economy-wide absolute emission reduction targets*” (UNFCCC, 2015, p. 4). Ainda que o referido artigo preveja que “*each Party shall prepare, communicate and maintain successive nationally determined contributions that it intends to achieve*” esta intenção de disposição vinculativa não gera obrigações para as Partes. O Acordo de Paris é um tratado dentro da definição da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados e sob esta perspectiva é juridicamente vinculativo, mas isso não faz com que as disposições do acordo necessariamente gerem obrigações legais aos participantes (Bodansky, 2016, p. 150). O documento possui, portanto, previsões e disposições recomendatórias a partir de uma abordagem *bottom-up* e não *top-down*, já que são as próprias Partes que estabelecem suas metas e compromissos (Allan, 2019, p. 5).

Países europeus e em desenvolvimento, ainda que relutantes, acabaram consentindo para que o documento pudesse ser firmado e, principalmente, contasse com a participação dos Estados Unidos (Dimitrov, 2016, p. 3). Embora não possa ser considerado como único fator para a assinatura do acordo, o atendimento das demandas norte-americanas teve um papel de grande relevância para o sucesso e aprovação do texto (Allan, 2019, p. 6). Os EUA quiseram fazer valer sua liderança no processo a partir da promoção de incentivos financeiros aos países em desenvolvimento na forma de financiamento da ordem de US\$ 100 bilhões por ano a partir de 2020 para ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas através do Fundo Verde

²⁰⁹ Dimitrov (2016, p. 2) declara em seu artigo que participou da COP 21 em Paris com o objetivo de coletar informações sobre o processo de negociação do Acordo que pudessem subsidiar sua pesquisa.

²¹⁰ Em documento publicado pelo IIED (2015) é feita a interpretação das principais terminologias utilizadas durante as negociações climáticas e que estão contidas nos documentos da UNFCCC, tendo como destinatários os negociadores dos países que integram os PMD. Nele faz-se a seguinte distinção entre “*shall*” e “*should*”: o termo “*shall*” indica que uma ação é necessária e vinculativa e, portanto, deverá ser seguida pelas Partes da Convenção; enquanto o termo “*should*” não conota obrigatoriedade, indicando apenas que a adoção de uma determinada prática é desejável (IIED, 2015, pp. 3-4).

para o Clima (Parker & Karlsson, 2018, p. 524), retomando o anúncio feito durante a COP 15 pela Secretária de Estado Hillary Clinton (Seo, 2017, p. 128).

Esta promessa financeira foi crucial para que os países em desenvolvimento tenham aceitado e consentido com o acordo, e em menor grau, também pesou favoravelmente o reconhecimento e inclusão do tema de “perdas e danos” (“*loss and damage*”) no texto (Allan, 2019, p. 6), embora este último tenha ficado com lacunas que fragilizam demasiadamente sua execução (Kenfack, 2022, p. 193). A inclusão do tema “*loss and damage*” no Acordo de Paris foi, portanto, outro aspecto relevante para a aceitação do documento pelos países em desenvolvimento, tendo em vista que esta era uma exigência das nações mais vulneráveis às mudanças climáticas (Allan, 2019, p. 6). Contudo, o texto separa as perdas e danos de adaptação, desta forma, a inclusão de “*loss and damage*” foi uma vitória limitada (*Ibidem*). Durante as entrevistas de campo realizadas no âmbito desta tese com representantes do PMD foi possível comprovar a importância atribuída ao tema de perdas e danos para terem consentido com o Acordo, juntamente com as promessas de transferências de recursos financeiros para utilização em iniciativas de adaptação via financiamento climático.

Os EUA também trabalharam para formar alianças bilaterais, tanto que o ex-presidente Barack Obama manteve conversas junto aos líderes da China e da Índia para apoiar um acordo na COP 21 em Paris (Parker & Karlsson, 2018, p. 526), tendo em conta que na visão dos dois países mais populosos do mundo deveria pesar mais a responsabilidade histórica pelo agravamento do aquecimento global (Schreurs, 2016, p. 222). No período que antecedeu Paris os EUA e a China negociaram ações de cooperação climática bilateral de alto nível, tanto que um ano antes de Paris os dois países anunciaram suas NDCs pós-2020²¹¹ (*Ibidem*). O objetivo do anúncio conjunto era impulsionar as negociações visando a assinatura do acordo no ano seguinte (*Ibidem*). Desse modo, a China esteve numa posição relativamente confortável durante a COP em Paris já que havia demonstrado suas intenções de redução (*Ibidem*).

Relativamente a China, maior emissor de gases de efeito estufa, é atribuído papel de destaque para que fosse possível a assinatura do Acordo de Paris, tendo em vista que o país deixou de lado a posição defensiva e conservadora de Copenhague e assumiu um papel propositivo nas discussões sobre o combate às mudanças climáticas (Xiaosheng, 2018, p. 214). Como mencionado, em 2014, ano imediatamente anterior à conclusão do texto em Paris, a

²¹¹ Em 2014 os EUA e China se comprometeram em aumentar a ambição visando a redução de emissões ao longo do tempo (Parker & Karlsson, 2018, p. 526). Do lado norte-americano a promessa foi de que no ano de 2025 as emissões cairiam entre 26-28% em comparação ao emitido em 2005, enquanto a China comprometeu-se a atingir seu pico de emissões em meados de 2030 e, a partir daí, daria início às suas reduções (*Ibidem*).

China divulgou suas intenções de redução de emissão em parceria com os Estados Unidos da América, neste sentido, ter a sinalização de compromissos das duas maiores economias poluidoras deu, na opinião do autor (*Ibidem*, p. 217), maior credibilidade para que as demais Partes prosseguissem com a proposta que de acordo que estava sendo construída. Como resultado, líderes dos principais países do mundo desenvolvido e em desenvolvimento, ao ressaltarem a importância do papel chinês nas negociações também destacaram que a China, uma vez dentro do Acordo e com metas de redução, não poderia mais ser mais utilizada como desculpa para a falta de ação das Partes da UNFCCC que mais poluem (*Ibidem*, p. 237).

Já o governo de Barack Obama, ciente das dificuldades em aprovar uma agenda climática que necessitasse de ratificação junto ao Congresso do país, trabalhou para que as metas de redução fossem voluntárias e aplicáveis a todas as Partes (Schreurs, 2016, p. 221). Além da já conhecida falta de vontade por parte da classe política norte-americana com o tema, o país contou com o apoio ativo de outros aliados para barrar ações compulsórias de redução de emissão, como: Canadá, Reino Unido, Austrália e Japão (Jayaraman & Kanitkar, 2016, pp. 11-12), grupo alinhado aos ideais dos EUA ao qual Puchala (2005, p. 581) denomina de bloco ocidental, conforme já referido neste texto. O suporte dos países deste bloco, e que integram o *Umbrella Group*²¹², foi de suma importância para vetar qualquer ação compulsória de mitigação (*Ibidem*).

Durante o discurso proferido por Barack Obama logo após a assinatura do Acordo de Paris, em dezembro de 2015, o ex-presidente norte-americano disse aos seus compatriotas que estes poderiam ficar orgulhosos diante do papel de liderança exercido pelo país para que se chegasse ao acordo que classificou como histórico²¹³. E tal liderança manifestou-se, segundo Obama, pelo exemplo tendo em vista os largos investimentos de sua administração em tomar atitudes para frear o avanço do aquecimento global. Citou que os EUA tiveram um papel fundamental para que todos os países assumissem compromissos de mitigação, independentemente de seu tamanho e contribuição em termos de emissão, cujo processo havia iniciado ainda em 2009. Nas palavras do presidente Obama:

(...) In 2009, we helped salvage a chaotic Copenhagen Summit and established the principle that all countries had a role to play in combating climate change (...) Because no nation, not even one as powerful as ours, can solve this

²¹² O *Umbrella Group* é uma coalizão formada no âmbito da UNFCCC após a adoção do Protocolo de Quioto e integra os seguintes países: Estados Unidos da América, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Japão, Israel, Islândia, Noruega, Cazaquistão e Ucrânia. Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/parties-non-party-stakeholders/parties-party-groupings>. Acesso em: 29/06/2022.

²¹³ “Statement by the President on The Paris Climate Agreement” Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/12/12/statement-president-paris-climate-agreement>. Acesso em 21/04/2022.

challenge alone. And no country, no matter how small, can sit on the sidelines. All of us had to solve it together. (...) This agreement is ambitious, with every nation setting and committing to their own specific targets, even as we take into account differences among nations (...). (Obama, 2009).

4.2.2. A nova arquitetura climática internacional

Allan *et al.* (2021, p. 7) destacam que o proclamado êxito para a assinatura de um novo documento sob o escudo do regime climático internacional da UNFCCC deve ser compreendido como resultado de um conjunto de fatores, com destaque para: a contribuição das grandes potências políticas e econômicas; a transparência na negociação; a formação de coalizões e; o apoio de instituições e liderança da presidência do evento. Contudo, para os autores ainda não está claramente identificado pela literatura como esses fatores interagiram, existindo apenas uma vaga compreensão de como estas conexões ocorreram, o que exige estudos aprofundados para uma melhor compreensão (*Ibidem*). De todo modo, a costura de um texto que envolveu mais de 190 nações num ambiente completamente heterogêneo em termos de capacidades e demandas exigiu, de fato, que todos os fatores associados ao êxito do processo agissem conjuntamente (*Ibidem*).

O trabalho de Allan *et al.* (2021) destaca alguns aspectos destes fatores. Relativamente às grandes potências, a participação das mesmas na linha de frente ajudou a assegurar a participação das principais forças econômicas e políticas, como EUA e União Europeia, responsáveis por atrair os principais emissores do Norte e Sul global. Cabe recordar que a ausência de uma das grandes potências do Norte poderia minar o acordo, a exemplo do que ocorreu no Protocolo de Quioto com a não ratificação norte-americana (*Ibidem*, pp. 13-15). Já graças à transparência foi possível identificar que este aspecto foi responsável por resgatar a confiança no processo da UNFCCC, que estava fragilizado desde as negociações de Copenhague no ano de 2009 (*Ibidem*). A transparência, por sua vez, permitiu a formação de coalizões. Como os diferentes grupos se pressionaram mutuamente as coalizões tiveram colaboração expressiva para que a agenda avançasse (*Ibidem*). Ademais, ao longo de 2015 a delegação francesa, responsável por presidir a Conferência das Partes daquele ano, obteve elogios por sua habilidade diplomática, especialmente nos momentos derradeiros durante a COP (*Ibidem*).

A assinatura do Acordo de Paris no final de 2015 instaurou uma nova era e serviu como divisor de águas na UNFCCC, tendo em vista que os esforços para mitigar emissões, embora em caráter voluntário, passaram a ser um objetivo comum a todas as Partes, independente de

sua parcela de responsabilidade em causar o problema (Kuyper *et al.*, 2018, p. 347). Este novo objetivo comum, ainda que obtido de forma consensual, demonstra os desequilíbrios de poder que levaram a esta reforma na interpretação de responsabilidades climáticas, fundamentalmente em mitigação (Rajão & Duarte, 2018, p. 367). Tal reforma no regime climático internacional sob coordenação da UNFCCC é uma demanda das nações ricas, sobretudo dos EUA²¹⁴, que impôs medidas voluntárias aplicáveis a todos como condicionante para sua participação no acordo. Não se deve ignorar, portanto, o fato de o novo acordo estar baseado numa clara tentativa de distribuição de responsabilidades para resolução da crise climática entre todas as Partes da UNFCCC, sem qualquer menção no texto sobre os principais responsáveis pelas emissões antrópicas ao longo da história em termos absolutos ou *per capita* (Morgan, 2016, p. 946).

É de se ressaltar que a participação coletiva e anuência de todos para que o acordo fosse selado não elimina a distinção entre países Anexo-I e não Anexo-I na UNFCCC, pois ela permanece no texto base da Convenção (Rajão & Duarte, 2018, p. 368). Mas em termos práticos a insatisfação da maioria dos Países Anexo I com tal diferenciação teve repercussão, visto que não há qualquer referência de países por Anexo no Acordo de Paris (*Ibidem*, p. 7). A flexibilização na interpretação foi proposital para se ter uma participação coletiva nas ações de mitigação, ainda que em parte dos países em desenvolvimento elas estejam condicionadas à ajuda financeira vinda do exterior (Jacquet & Jamieson, 2016, p. 644), tal qual ocorre com o grupo de países que integram os PMD conforme visto no Capítulo 2.

A opção adotada em Paris de participação coletiva, com influência direta dos países ricos, carrega desafios de implementação tendo em vista que as medidas do acordo sustentam-se em promessas (Jones Day, 2015, p. 3). Não há qualquer previsão que obrigue os Países Anexo I da Convenção a transferirem recursos financeiros para o Fundo Verde para o Clima, ou que condicione as Partes em cumprir o que elas próprias estabelecem como contribuições nacionalmente determinadas (Allan *et al.*, 2021, p. 5). Aliás, ao se analisar o Acordo não se identifica qualquer menção ao fundo GCF, apesar deste ter sido amplamente utilizado durante as negociações que precederam a sua assinatura na busca de consentimento, como ocorreu com

²¹⁴ Os Estados Unidos da América, que haviam assinado o Acordo de Paris em 2015 durante a administração de Barack Obama, se retiraram do mesmo durante a administração do Republicano Donald Trump, mas acabaram retornando ao Acordo em 2021 após a vitória do Democrata Joe Biden (Kenfack, p. 189, 2022). Esse processo de adesão e retirada de acordos climáticos internacionais não é novidade para os EUA e é um reflexo da diferença de pensamento entre democratas e republicanos no que diz respeito à agenda climática. Em 1998 o então presidente democrata Bill Clinton havia aderido ao Protocolo de Quioto, contudo, em 2001 o republicano George W. Bush decidiu abandonar o acordo tendo como principal justificativa que ele feria os interesses econômicos do país (*Ibidem*).

os PMD. A autodeterminação de metas e a flexibilização que envolve o seu não cumprimento gera insegurança ao processo, pois os países ao invés de serem ambiciosos poderão simplesmente continuar apenas com o discurso e fazer muito pouco na prática, ou mesmo nada, sem que nenhuma sanção lhes seja aplicada (*Ibidem*). Além do mais, nos últimos dias da COP em Paris ainda se discutia a quem caberia a responsabilidade de monitorar as metas estipuladas domesticamente (Seo, 2017, p. 129). O debate pairava entre duas opções para verificar o cumprimento das promessas de redução expressas nas NDCs, se caberia a um órgão internacional independente ou ao próprio país, vencendo a segunda opção (*Ibidem*). A realização do monitoramento e da contabilidade por conta própria, para posterior comunicação à UNFCCC, fragiliza o processo como um todo, em especial, a transparência (*Ibidem*).

Ademais, a ausência de vinculação jurídica acaba por ser benéfica politicamente aos Países Anexo I, que são aqueles que mais poluíram em termos histórico (Dimitrov, 2016, p. 8). Assim, embora a grande mídia tenha divulgado a celebração do novo acordo como um sucesso do multilateralismo internacional (Kenfack, 2022, 183) o texto pode ser visto, conforme identifica Dimitrov (2016, p. 2), como sendo uma espécie de *laissez-faire* climático. Julga-se aqui que esta interpretação do autor (*Ibidem*) é totalmente pertinente tendo em vista a liberdade em poluir, uma vez que as metas são autodeterminadas e monitoradas pelos próprios governos em nível doméstico, não havendo qualquer tipo de punição caso as reduções prometidas não sejam cumpridas, ou ainda, se as informações repassadas através do automonitoramento não forem condizentes com a realidade (Dimitrov, 2016, p. 2).

O artigo 2 do Acordo de Paris expressa como seu principal objetivo manter o aumento da temperatura média global do planeta bem abaixo de 2° C, mas com esforços para limitar esse aumento em 1,5° C em comparação aos níveis pré-industriais (UNFCCC, 2015, p. 3). Neste sentido o documento pode ser visto como falho, pois não se desenhou um plano que desse o caminho de como alcançar tal objetivo (Kenfack, 2022, p. 185), e as promessas de reduções voluntárias, ao que tudo indica, não serão suficientes para limitar o aquecimento do planeta conforme preconiza o artigo 2, destarte, é como se o documento já nascesse sem a possibilidade de ser factível na prática (Jones Day, 2015, p. 3).

Esta ausência de correlação entre a capacidade das intenções voluntárias de mitigação com a quantidade de emissão de gases que ainda poderá ser emitida para conter o aumento da temperatura global do planeta de 1,5° a 2°C nos leva a depreender que, durante o processo de negociação do novo documento, o conceito de orçamento global de carbono foi completamente negligenciado (Jayaraman & Kanitkar, 2016, p. 11). Ademais, a UNFCCC permitiu que a contabilização dos esforços de mitigação se tornasse um processo de difícil consolidação, já

que cada país adota um ano de referência (linha de base) conforme sua melhor conveniência (Savaresi, 2016, p. 21). O processo carece, portanto, de uma linha de tempo uniforme e de uma metodologia robusta para medir o progresso das reduções de emissão como um todo (*Ibidem*).

O Acordo de Paris definiu em seu artigo 14 que a UNFCCC, através da Conferência das Partes, deverá a cada cinco anos fazer um balanço de sua implementação de forma a avaliar o progresso coletivo e as metas de longo prazo (UNFCCC, 2015, p. 18). O documento estabeleceu o “*Global Stocktake*” como sendo este processo de envio periódico das NDCs para avaliar o estado da arte do Acordo, sobretudo em termos de mitigação visando o objetivo estabelecido em seu artigo 2 (UNFCCC, 2021a, p. 3). A primeira versão do “*Global Stocktake*” está previsto para ser apresentado por todas as Partes ainda em 2023 (*Ibidem*) e apresentado durante a COP 28. Contudo, embora a iniciativa apresentada pelo “*Global Stocktake*” possa ser interessante à primeira vista, ela parece ser apenas uma espécie de placar que mostra o status de forma atualizada das ações de mitigação e adaptação da Partes. Ora, isso parece totalmente insuficiente se não apresentada a relação de quão perto, ou longe, está o status atual de esforços com a quantidade total de gases estufa que ainda poderão ser emitidos para que seja atingido o objetivo de conter o avanço da temperatura global. De fato, o “*Global Stocktake*” poderá sinalizar sobre a proximidade dos grandes emissores do planeta em se tornarem carbono zero, mas e se for tarde demais?

A inclusão do conceito de orçamento global de carbono remanescente na discussão climática é fundamental, conforme visto no Capítulo 2. Tal entendimento de que há uma fatia da atmosfera que ainda poderá ser “preenchida” com gases estufa para que se cumpram os objetivos de controle da temperatura do planeta, com o apoio de preceitos científicos e éticos, é fundamental no contexto das discussões que envolvem a política climática internacional (Matthews *et al.*, 2020, p. 769). A ciência, sobretudo através da geofísica, auxilia fornecendo as bases em termos numéricos de quão próximo a atmosfera se encontra para atingir o limiar máximo de emissões para que o planeta não aqueça mais do que 1,5° ou 2° C (*Ibidem*, p. 776). Contudo, para os autores (*Ibidem*) a decisão sobre quem deve ficar com a parcela remanescente sobre as emissões deve ser objeto de discussão a partir de um viés de justiça e ética.

À luz do conceito de justiça climática, o qual também foi objeto de análise e argumentação no Capítulo 2, Kenfack (2022, p. 186) entende que o Acordo de Paris é um apanhado de promessas vazias face esta falta de clareza de como conter o aquecimento do planeta. No documento assinado na capital francesa há somente uma única citação do termo justiça climática, que em seu preâmbulo diz “*noting the importance for some of the concept of climate justice*” (UNFCCC, 2015, p. 2). Nesta única menção cumpre destacar que a referência

sobre justiça climática é precedida pela expressão “importância para alguns”, dando a entender que o conceito só é válido para uma minoria, não sendo, portanto, uma regra pela qual devam se pautar as negociações (Kenfack, 2022, p. 193). A forma restritiva, e porque também não dizer excludente, na qual a justiça climática é mencionada no acordo despreza totalmente o fato de que as mudanças climáticas têm enormes implicações para um grande contingente de pessoas, especialmente aqueles quem vivem na periferia do planeta (*Ibidem*).

Esta nova forma de representação sem atribuição de responsabilidade histórica aos Países Anexo I, e que centra maior preocupação nas emissões contemporâneas, pode ser considerada um contributo da lógica pós-colonial nas negociações envolvendo o regime climático da UNFCCC, pois coloca as economias emergentes do Sul em pé de igualdade com o Norte na luta contra o aquecimento global (Rajão & Duarte, 2018, p. 372). É fundamental sublinhar que expansão do processo produtivo do centro para a periferia do globo (Wallerstein, 2004) fez com que países em desenvolvimento, caso dos BASIC, também se tornassem grandes emissores neste século (Knox-Hayes, 2022, pp. 342-344). Portanto, é igualmente crucial identificar quem é o consumidor final dos produtos que geraram emissões na periferia, que em grande medida estão localizados no centro (*Ibidem*). Ainda assim, durante as rodadas climáticas conduzidas pela UNFCCC os BASIC são propositivos quanto a assumirem ações de mitigação, pois ainda que não tenham contribuições históricas relevantes, tornaram-se importantes emissores ao longo das últimas décadas.

Como elemento adicional para que se questione a necessidade de países pobres, caso dos PMD, em colaborar com ações de mitigação é posta por alguns autores que traçam a relação entre medidas climáticas com o colonialismo. Neste sentido, se assume que o colonialismo não é um fenômeno que está restrito ao passado, já que ele ainda se manifesta nos países do Sul sob diferentes formas em esferas distintas (social, econômica, cultural, ambiental), sendo que para Tafi Mhaka (2022)²¹⁵: “colonialism is not, by any stretch of the imagination, ‘dead’ or a ‘wound of the past’”. Para o autor (*Ibidem*) os países que sofreram com a exploração colonial no passado seguem vítimas de ações tomadas pelos países do Norte, principais responsáveis pela crise climática global, pois “teary speeches in front of cameras will not end the extreme poverty, human rights abuses and **climate change devastation being experienced by the peoples of the Global South due to the colonialism of the past and present**” (grifei). Sobre a relação entre colonialismo e aquecimento global o sexto relatório do IPCC (2022, p. 12) diz que padrões

²¹⁵ “Colonialism is not dead, Your Royal Highness”, artigo de opinião publicado em Aljazeera.com em 16 de Junho de 2022. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/opinions/2022/6/16/colonialism-is-not-dead-your-royal-highness>. Acesso em 15/07/2022.

históricos e contínuos de desigualdade provocados pelo colonialismo são responsáveis pelo agravamento da vulnerabilidade de ecossistemas naturais e assentamentos humanos no enfrentamento das alterações do clima.

As promessas de financiamento feitas pelos países ricos desde Copenhague até Paris, ainda que fossem cumpridas a rigor, representam uma quantia insuficiente para que os países mais pobres consigam se adaptar aos diversos problemas sociais, econômicos e ambientais já provocados em nível local pelas alterações no clima (Kenfack, 2022, p. 194). O financiamento climático para adaptação que consta no documento não traz garantias aos países menos desenvolvidos que estes conseguirão reparar os prejuízos causados por uma crise que lhes foi imposta. Para Kenfack (*Ibidem*) a injustiça climática construída dentro da UNFCCC está avalizada no Acordo de Paris em duas vertentes: uma é a falta de responsabilização dos países que mais emitiram historicamente pelos problemas causados aos mais vulneráveis, o que inclui perdas e danos, e outra é a ação coletiva de mitigação de emissões independente de sua contribuição para o problema. No entendimento de Eckersley (2020, p. 1197) esta decisão acerca do tema de mitigação e adoção de NDCs se adéqua aos interesses dos principais emissores históricos e, sob um viés (neo)gramsciano, sua adoção só foi possível com o consentimento dos países mais vulneráveis às mudanças do clima.

O acordo de Paris dá grande ênfase no seu texto para soluções tecnológicas que, via de regra, são apresentadas ou prometidas pelos países ricos (Kenfack, 2022, p. 194), porém, as alternativas do tipo “*problem solving*” na questão climática, segundo defende Robert Cox (2010), estão fadadas ao fracasso ambiental e social. Mas como dito há pouco, conforme defendem Jayaraman & Kanitkar, (2016, p. 11), trazer à tona temas de equidade, justiça e ecologia parece não interessar àqueles que têm mais poder e maior responsabilidade histórica nas negociações climáticas no âmbito da UNFCCC. Não se deve negligenciar que isso ocorre também porque o regime climático da UNFCCC envolve uma constante, mas subjacente, barganha entre países do Norte e do Sul e, embora todas as Partes sigam e consintam com as determinações, a maior parte das decisões, ou pelo menos as mais importantes, são orquestradas por governos do mundo desenvolvido (Vogler, 2016, p. 35).

Esta lógica de transferência de recursos financeiros do Norte para o Sul global, em especial para o grupo dos PMD, se enquadra no que Bailin (1997; 2001; 2018) defende, pois embora tais recursos tragam benefícios pontuais para estes países, não são suficientemente capazes de trazer melhorias significativas a ponto de quebrarem o elo de dependência que os PMD, por exemplo, possuem com as nações mais ricas. O consentimento e aquiescência por parte das classes subalternas aos ditames das forças hegemônicas, conforme inicialmente

abordado por Antonio Gramsci e que posteriormente foi transportado para o sistema internacional por Robert Cox, demonstra uma clara dependência dos mais periféricos dentre os periféricos, seguindo o entendimento da escola sul-americana da Teoria da Dependência e dos ideais de Sistema Mundo de Immanuel Wallerstein (2004) exacerbando as desigualdades entre centro e periferia em todas as esferas internacionais, que inclui as discussões no regime climático internacional proposto por Keohane & Victor (2010).

Este desencadeamento de processos para Bailin (1997; 2001; 2018) nada mais é do que uma forma de perpetuar a hierarquia na lógica econômica liberal mediante adesão pelos PMD a normas e regras internacionais desenhadas pelos países do centro, evitando qualquer repasse ou transferência de poder para os países periféricos. Para Shadlen (2004) a aceitação das normas impostas pelo centro é uma tentativa desesperada por sobrevivência nos países periféricos, tendo em vista que nas discussões internacionais a transferência de recursos financeiros está sempre em pauta. Na realidade climática, seguindo o que é apontado por Eckersley (2020), a participação coletiva para reduzir emissões foi consentida por aqueles que são as vítimas, não os culpados, em função das promessas de vultosas transferências financeira por parte dos países hegemônicos, tendo nesta frente a liderança dos Países Anexo I. O Acordo de Paris, ao colocar vítimas e culpados em pé de igualdade para resolução de um problema provocado pelo centro, pode ser compreendido como um desdobramento da injustiça climática, e que de forma complementar segundo postulam Rajão & Duarte (2018), a questão climática internacional na arquitetura posta pelo acordo deflagram o neo-colonialismo global contemporâneo.

Ao não impor restrições sérias, ambiciosas e obrigatórias aos países desenvolvidos, o novo acordo sancionou a apropriação contínua dos bens comuns globais pelos países desenvolvidos, no caso a atmosfera, que está bem acima de sua parte justa por qualquer cálculo razoável (Jayaraman & Kanitkar, 2016, p. 12). Na opinião dos autores (*Ibidem*) a proposital exclusão da responsabilidade histórica, o que inclui a aparente negação do conceito de orçamento global de carbono, constitui o maior ganho para os Países Anexo I com o Acordo de Paris. Há de se ter em conta que estamos diante da apropriação futura da atmosfera enquanto bem comum por parte dos países que mais contribuíram com o problema ao longo do tempo (Vogler, 2016, p. 35). Como frisado, o Acordo de Paris assim, sinaliza um caminho ainda mais difícil para os países mais pobres, tendo em vista que também estes também deverão assumir ações de mitigação (Jayaraman & Kanitkar, 2016, p. 12). E embora apresentem emissões desprezíveis ao longo da história é bem provável que os países periféricos e que menos contribuíram para a crise climática, caso dos PMD, venham a ser pressionados pelos países ricos caso aumentem suas emissões (*Ibidem*).

Repartir responsabilidades deve ser visto com muita cautela, pois a diferença que separa as desigualdades entre países do Norte e Sul é abissal em termos de desenvolvimento social e econômico (Morgan, 2016, 946). Mas lograr êxito nisto tal como foi obtido em Paris demonstra a grande diferença que ainda existe em termos de poder entre centro-periferia nos momentos decisivos das discussões em plataformas multilaterais (Knox-Hayes, 2022, pp. 342-344). Em termos climáticos, se por um lado as emissões históricas de responsabilidade dos países do centro trazem prejuízos atuais para os países periféricos, reduzir a capacidade dos países do Sul em emitir no futuro se coloca com um impedimento para melhoria nas condições de vida da periferia (*Ibidem*). A menos que os países ricos de fato se comprometam em financiar a transição para uma economia de baixo carbono no Sul, o que até agora está apenas no campo das promessas (*Ibidem*).

E analisando a UNFCCC como instituição é importante buscar entender de que forma os países com maior responsabilidade histórica frente a crise climática, que por sua vez são os que possuem maiores recursos financeiros e são os principais doadores desta instituição, aparentemente fizeram uso de suas capacidades materiais e ideias para que os demais membros, em especial dos PMD, aceitassem de forma consentida assumir determinados posicionamentos no Acordo de Paris. Como resultado do processo que culminou com a assinatura deste documento se depreende que os países menos desenvolvidos dão sinais que sobrepujaram os próprios interesses ao assumirem, mesmo que de forma voluntária, o compromisso de fazerem investimentos em ações de mitigação às alterações climáticas, ainda que isto se dê via financiamento climático. Tais compromissos não são automaticamente vinculativos com a assinatura do Acordo de Paris, porém, dão mostras que os países menos desenvolvidos, em especial os PMD, concordaram em comprometer o insuficiente orçamento doméstico com a promoção do abrandamento do aquecimento do planeta mesmo que sejam sabedores, conforme exposto no Capítulo 2, que tiveram uma contribuição insignificante para o problema e, portanto, terão uma participação muito reduzida para resolução da crise climática.

Embora o texto reflita o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas expressando que devem ser respeitados os diferentes níveis de desenvolvimento e capacidades de cada país, na prática o Acordo de Paris não faz menção às responsabilidades históricas e troca tal previsão por uma responsabilidade coletiva e compartilhada. Isto reforça o entendimento que a ausência de diferenciação, até mesmo para os países periféricos como dos grupos SIDS e PMD, foi uma vitória dos Países Anexo I. Os compromissos de cada Parte, que eram *Intended (INDC)* até o momento da entrada em vigor do Acordo e passaram a ser *Nationally Determined Contributions (NDCs)* desde então, não são juridicamente vinculativas

e nem estão sujeitas a qualquer revisão ou sanção internacional. O documento em seu artigo 4.9 apenas recomenda que ações climáticas de cada Parte, expressas através das NDCs, sejam revisadas a cada cinco anos. No Acordo de Paris dá-se a ideia equivocada de que “todos estão no mesmo barco”, quando na realidade por mais que a situação de adversidade toque a todos é perceptível que alguns estão em posição privilegiada, enquanto outros estão completamente desamparados e expostos aos danos causados pelo aumento da temperatura média do planeta.

Conforme visto ao longo deste trabalho, no entendimento de Gramsci a inserção no sistema capitalista mundial ocorre a partir da absorção da ideologia dominante nas suas mais diferentes frentes, sem que os países mais pobres consigam manifestar qualquer poder de resistência e consentem, sobretudo, em função do discurso hegemônico e de sua fragilidade econômica (Pansardi, 2014, p. 81), realidade que se dissemina nas arenas de discussão do multilateralismo internacional, inclusive na UNFCCC. Os grupos subalternos sofrem permanentemente a influência dos grupos dominantes, independente do período histórico (2002a, p. 135) e do contexto em que se encontram, o que pode ser aplicado ao tema das mudanças climáticas, pois os pensamentos que são originados pela classe dominante acabam se impondo por toda a sociedade seguindo os interesses da(s) classe(s) que dispõe(m) dos meios de produção (Marx & Engels, 2007, p. 47), e que como vimos aqui, pode ser refletido na lógica equivocada em que todos devem se responsabilizar pela crise climática, independentemente da contribuição histórica para o problema.

Conclusão

Este trabalho defendeu a tese de que elementos fornecidos pela abordagem gramsciana de hegemonia podem ajudar a explicar as razões pelas quais os PMD consentiram em mitigar suas emissões com o advento do Acordo de Paris. A partir do referencial teórico utilizado, em complemento aos ideais de Gramsci, foi possível verificar que, conforme postulado pela bibliografia analisada, a lógica dos Países Anexo I da UNFCCC (classe dominante) foi disseminada e absorvida mediante anuência dos PMD (classe dominada) nos debates que culminaram com a assinatura do Acordo. Tendo como base o defendido por Gramsci e Cox, os interesses dos Países Anexo I acabaram sendo absorvidos pelos PMD por meio de uma “imposição velada”, a qual foi consentida pelos PMD face sua dependência financeira dos Países Anexo I. Para obtenção do consentimento as dimensões da estrutura e da superestrutura agiram juntas a partir da oferta de recursos para países financeiramente dependentes e através da disseminação de uma ideologia da qual todos devem compartilhar. Neste contexto, a UNFCCC atuou de modo colaborativo para que houvesse uma aceitação generalizada da nova arquitetura climática envolvendo todas as Partes da Convenção, independentemente de sua contribuição histórica para o problema.

A hegemonia praticada pelo centro deixou vestígios de sua atuação no regime climático, conforme demonstrado ao longo do Capítulo 4 na seção que abordou os dados coletados em campo. A contínua dependência de recursos financeiros da periferia em relação ao centro ficou evidente nas entrevistas. Portanto, a promessa de financiamento climático foi fator decisivo para que houvesse consentimento na assinatura do Acordo de Paris, já que tais recursos foram apresentados como uma possibilidade adicional de acesso a renda para países economicamente fragilizados. Tendo como base o relato dos representantes dos PMD entrevistados, o Fundo Verde para o Clima, ou GCF, teve caráter decisório para que estes países aceitassem os termos do Acordo, incluindo a participação coletiva em ações de mitigação, tema de especial interesse nesta tese. Adicionalmente, ao longo do processo que culminou na assinatura do documento em Paris, cujos trabalhos foram conduzidos pela Plataforma de Durban, foram disseminados a ideologia e o *ethos* que interessam aos países que historicamente mais acumularam gases na atmosfera. Assim, foi difundida a ideia de que os mais de 190 países precisam unir esforços para cortar as emissões em escala global. Um caso clássico de *lemon socialism* dos Países Anexo I, em que buscam dividir o fardo para reparação do dano sem que haja qualquer menção sobre a divisão dos benefícios que colheram por lançarem massivas quantidades de gases estufa para a atmosfera desde a Revolução Industrial.

A partir do caso analisado nesta tese é possível inferir que a UNFCCC exerce o papel de instituição internacional ao defender os ditames da estrutura e da superestrutura que melhor atendem às expectativas da classe dominante. Isto porque tanto a disseminação da proposta de financiamento climático para países economicamente dependentes, vinculada à dimensão da estrutura, quanto a propagação da ideia universalmente válida que todos devem mitigar emissões, associada à dimensão da superestrutura, ocorreram no seio da UNFCCC. Segundo relatado por pontos focais dos PMD durante as entrevistas de campo os Países Anexo I exercem de forma permanente grande influência na UNFCCC e suas agendas, especialmente pelo fato de serem os principais mantenedores da Convenção. É certo que a UNFCCC trouxe aspectos positivos para a discussão climática em nível global ao longo de três décadas de existência, ainda que não consiga ser efetiva em cumprir com seu objetivo fundamental de evitar que as emissões decorrentes de atividades humanas atinjam um nível perigoso para humanidade e ecossistemas. Como podemos perceber desde a criação da UNFCCC as emissões crescem progressivamente ano após ano, tendência que foi momentaneamente revertida apenas durante a pandemia da COVID-19.

De modo a reforçar a aquiescência dos PMD os países com maiores responsabilidades históricas buscaram acomodar minimamente o interesse daqueles a partir da inclusão de atividades de adaptação por meio do financiamento climático. É parte da estratégia hegemônica elaborada pela classe dirigente atuar na identificação de reivindicações que são consideradas importantes às classes dominadas, para que assim, estes tenham ampliada a sensação de pertencimento à ideologia que deverá ser seguida como norma universal por todos. Como é de maior urgência para os PMD terem ações voltadas para a adaptação, na promessa feita de repasse de 100 bilhões de dólares anuais para o financiamento climático, via GCF, os Países Anexo I “acomodaram” os interesses dos PMD ao aceitarem que parte dos recursos sejam direcionados à adaptação.

Ademais, a adesão ao senso comum em Gramsci é a forma pela qual as classes subordinadas aderem à lógica culturalmente disseminada pelas classes ou grupos hegemônicos. Neste sentido, foi possível verificar em campo que muitos representantes dos países do grupo PMD entendiam que sua adesão à nova arquitetura de mitigação do regime climático internacional era uma forma de resposta ao chamado coletivo de combate ao aquecimento global do qual deveriam fazer parte. Como visto, com base nas emissões históricas dos PMD e na justiça climática, estes países não precisariam assumir qualquer responsabilidade neste momento. Ainda que de forma voluntária, no Acordo de Paris prevaleceu o entendimento de justiça distributiva, no qual os que possuem mais recursos arcam com os custos daqueles

considerados hipossuficientes, cabendo a estes últimos contribuírem na quantia e na forma em que são capazes. A questão é que os PMD não deveriam contribuir com nada num primeiro momento em termos de mitigação. Alguns PMD ao enviarem suas propostas de mitigação indicaram, inclusive, que o fariam a partir de recursos próprios. Conforme se defende aqui isto parece não fazer qualquer sentido face à participação desprezível para a crise climática e, complementarmente, à urgência desses países investirem para melhoria das condições básicas para sua população.

Esta foi uma vitória do processo hegemônico, pois o que deveria ter prevalecido eram os princípios que derivam da justiça corretiva e que valorizam as questões históricas e têm por objetivo a responsabilização das partes que causaram danos a terceiros, independentemente de terem ocorrido por ações das gerações passadas ou do presente. Esta partilha de responsabilidade indevida que fora aceita pelos PMD atende ao que é pregado pela “ideologia Alemã” (Marx & Engels, 2007), e que posteriormente também fora objeto de estudo de Gramsci e outros autores (neo) gramscianos, já que as classes dominantes com o auxílio das diferentes ferramentas a sua disposição, desenvolvem mecanismos para disseminar sua visão de mundo. No trabalho de Gramsci a hegemonia é, portanto, produto do permanente processo dialético entre estrutura e superestrutura.

Ademais, cumpre sublinhar a Teoria da Hegemonia Institucionalizada desenvolvida por Alison Bailin, cujo modelo assenta-se no entendimento de que a hegemonia é um processo conduzido por um grupo, ou seja, ainda que tenha um membro com maior destaque, a hegemonia se manifesta para atender aos interesses do seleto clube. De modo complementar ao trabalho de Bailin, Donald Puchala entende que por mais que os norte-americanos sejam os mais influentes dentro do grupo dominante, não seria pertinente insistir na existência de um único ator hegemônico, ou hegemon, ainda que sua influência seja destacada. O que uma vez mais, reforça a compreensão da hegemonia se disseminar através dos interesses do grupo conhecido na UNFCCC como Países Anexo I, que fazem parte do bloco histórico ocidental e que possuem as maiores contribuições históricas para a crise climática.

No processo que culminou na assinatura do Acordo de Paris faço um especial destaque ao que ocorreu durante a COP 19 na capital polonesa para cunhar o que entendo como “Pacto de Varsóvia pelo Clima”. Ao contrário do famoso pacto homônimo firmado na metade da década de 1950 sob a realidade bipolar da Guerra Fria, a qual selou uma aliança militar entre um dos lados da disputa, envolvendo a então União Soviética e seus aliados do leste europeu, em 2013 a capital polonesa serviu de palco para a formação de uma aliança global no combate às emissões de gases estufa. Embora formalmente tenha sido assinado apenas dois anos mais

tarde em Paris, foi em Varsóvia, como um desdobramento da Plataforma de Durban, que se estabeleceu o consentimento na UNFCCC de que a batalha contra as mudanças do clima é uma responsabilidade de todos, independentemente de sua contribuição histórica para o problema. Foi durante a COP 19 que se decidiu por adotar contribuições voluntárias de mitigação a partir de uma lógica *bottom-up* com metas nacionalmente determinadas. Ora, o que denomino de “Pacto de Varsóvia pelo Clima” é uma vitória do bloco histórico ocidental, cuja ideia foi trabalhada ao longo desta tese, e que conta com o apoio da UNFCCC servindo como instituição internacional para apoiar a implementação dos interesses dos países hegemônicos.

Com o auxílio do viés trazido pela justiça climática este trabalho teve a capacidade de se somar a outros que demonstram que a maior e desigual emissão de carbono para atmosfera espelha as desigualdades da sociedade em termos socioeconômicos globais, pois o processo de acúmulo e concentração de riqueza nos países do centro está diretamente relacionado com sua participação histórica nas emissões de gases estufa. Não por coincidência, os países com maiores restrições para atingir o desenvolvimento e que têm os maiores índices de pobreza possuem níveis de emissão acumulada ao longo da história inferiores a 1%. O processo de acúmulo e concentração de riqueza e desenvolvimento socioeconômico nos países do centro deu-se pela maior e desigual emissão de carbono para atmosfera, o que se reflete na desigual utilização do orçamento global de carbono, motivo pelo qual as alterações climáticas são hoje um bom espelho para retratar os desequilíbrios e desigualdades históricas em nível mundial. Portanto, ratifica-se o que já havia sido dito neste trabalho em que é pertinente se dizer que há uma dívida climática (“*climate debt*”) dos países ricos hegemônicos para com os países da periferia e, em especial, dos Países Anexo I com os PMD.

A partir dos resultados obtidos com esta tese reforça-se a ideia que apresentei inicialmente (Furini, 2019) na qual defendo que os PMD em função de sua contribuição histórica desprezível este grupo de países pode, inclusive, aumentar suas emissões e assim mantê-las no curto, e mesmo médio, prazo. Portanto, seria legítimo sob o ponto de vista deste trabalho que os PMD, se assim decidirem, venham a pleitear uma maior participação no orçamento global de carbono. Isso significa a reivindicação por uma maior participação no quantitativo de gases de efeito estufa que ainda podem ser lançados para a atmosfera tomando como referência o cumprimento das metas de aumento da temperatura global estabelecidas no Acordo de Paris, ao invés de assumirem compromissos de mitigação imediatos. E defende-se tal posicionamento tendo como base os conceitos, além do já mencionado orçamento global de carbono, de justiça climática, emissões históricas e *survival emissions*. As ações imediatas dos

PMD deveriam se centrar, exclusivamente, em adaptação, pois já sofrem as consequências de um problema do qual não são responsáveis.

E não é só, que esse eventual aumento nas emissões não torne os PMD alvo de responsabilização ou criminalização pela comunidade internacional, afinal, há setores muito carentes nestes países que dependem de atividades carbono intensivas para melhorar as condições de vida de uma população extremamente carente que ultrapassa o 1 bilhão de habitantes. Obviamente que iniciativas de mitigação suportadas por países ricos hegemônicos serão bem-vindas, desde que através de *grants* e sem aplicação da lógica neoliberal de empréstimos internacionais com aplicação de juros e multas por eventuais atrasos no pagamento de empréstimos. Obviamente queremos viver uma realidade futura que seja *carbon-free*, ou seja, que as emissões globais sejam nulas ou totalmente neutralizadas. Para isso ser possível devemos cobrar ações imediatas dos países industrializados, ou ainda, daqueles em desenvolvimento com elevadas taxas de emissão, mas não faz sentido atribuir tal responsabilidade aos PMD.

Como nos ensina Cox para que se possa vencer o desafio imposto pelas alterações climáticas não é suficiente valer-se tão somente de aparatos tecnológicos oferecidos pelas teorias do tipo *problem-solving*. É preciso que a humanidade tenha uma visão holística e se enxergue como pertencente à natureza, e não considerá-la como um objeto a sua disposição. Relativamente aos países periféricos que englobam os PMD é necessário um posicionamento crítico por parte dos mesmos que os impeça de serem objeto permanente do processo hegemônico conduzido pelos países detentores do capital. Não que seja uma solução fácil, mas se o grupo compreender que sozinho representa quase de 25% dos países que integram a UNFCCC, poderão unir esforços para reivindicar uma agenda climática que verdadeiramente os atenda, em que algumas sugestões foram postas anteriormente. Afinal, os PMD não são culpados pela crise climática, mas as suas maiores vítimas e por isso devem defender esta mensagem em toda e qualquer discussão que envolva o aquecimento global, quer seja dentro do regime climático internacional ou fora dele.

Referências Bibliográficas

- Abromeit, J. (2018). Max Horkheimer and the Early Model of Critical Theory. In B. Best, W. Bonefeld & C. O’Kane (Eds.), *The SAGE Handbook of: Frankfurt School Critical Theory* (pp.19-38). SAGE.
- Adamson, W. L. (1980). *Hegemony and Revolution: Antonio Gramsci's political and cultural theory*. University of California Press.
- Agarwal, A. & Narain, S. (1991). *Global warming in an unequal world: A case of environmental colonialism*. Centre for Science and Environment.
- Alcaraz, O. et al. (2018). Distributing the Global Carbon Budget with climate justice criteria. In *Climatic Change*, 149 (2), pp. 121-129.
- _____. (2018a). The global carbon budget and the Paris agreement. In *International Journal of Climate Change Strategies and Management*, 11(3), pp. 310-325.
- Allan, J. I. (2019). Dangerous Incrementalism of the Paris Agreement. In *Global Environmental Politics*, 19(1), pp. 4-11.
- _____. (2020). *The New Climate Activism: NGO authority and participation in climate change governance*. University of Toronto Press.
- Allan, J. I. et al. (2021). Making the Paris Agreement: Historical Processes and the Drivers of Institutional Design. In *Political Studies*, Oct., pp. 1-21.
- Alves, B. S. F. (2014). *Por uma Teoria Crítica das Relações Internacionais: As contribuições de Jürgen Habermas*. Cultura Acadêmica.
- Anderson, P. (1976). The Antinomies of Antonio Gramsci. In *New Left Review*, 1(100), pp. 5-78.
- Aragão, A. (2014). *O Princípio do Poluidor Pagador*. Série - Direito Ambiental para o Século XXI. Instituto Jurídico, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

- Archer, C. (2001). *International Organizations* (3^a ed.). Routledge.
- Ashrafuzzaman, M. & Furini, G. L. (2019). Climate change and human health linkages in the context of globalization: An overview from global to southwestern coastal region of Bangladesh. In *Environment International*, 127, pp. 402-41.
- Asselt, H. & Kuloesi, K. (2017). Seizing the opportunity: tackling fossil fuel subsidies under the UNFCCC. In *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 17(3), pp. 357-370.
- Bagchi, C. et al. (2017). *Buying support at international negotiations: The strategic use of climate aid*. CIS Working Paper 95, University of Zurich.
- Bailin, A. (1997). *The global company town: An alternative perspective of hegemony, the liberal economic order, and the core-periphery gap* [Tese de Doutorado, The University of Arizona].
- _____. (2001). *From Traditional to Institutionalized Hegemony*. G8 Governance, No. 6.
- _____. (2018). *From Traditional to Group Hegemony: The G7, the Liberal Economic Order and the Core-Periphery Gap*. University of Toronto Press.
- Barnett, M. N. (2021). International Progress, International Order, and the Liberal International Order. In *The Chinese Journal of International Politics*, 14(1), pp. 1-22.
- Barnett, M. N., & Finnemore, M. (1999). The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. In *International Organization*, 53(04), pp. 699-732.
- _____. (2004). *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Cornell University Press.
- BASIC Experts. (2011). *Equitable access to sustainable development: Contribution to the body of scientific knowledge*. BASIC expert group: Beijing, Brasilia, Cape Town and Mumbai.

- Bell, D. (2011). Global Climate Justice, Historic Emissions, and Excusable Ignorance. In *The Monist*, 94(3), pp. 391-411.
- Bernardo, C. S. *et al.* (2020). Least Developed Countries (PMDs). In M. del P. B. R. & L. Siegele (Eds.), *Negotiating Climate Change Adaptation: The Common Position of the Group of 77 and China* (pp. 61-72). Springer.
- Blackburn, S. (1997). *Dicionário de Filosofia*. Gradiva.
- Bobbio, N. (1994). *O conceito de sociedade civil*. Graal.
- Bodansky, D. (2016). The Legal Character of the Paris Agreement. In *Review of European Community & International Environmental Law*, 25(2), pp. 142-150.
- Bolin, B. (2007). *A History of the Science and Politics of Climate Change: The Role of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press.
- Bond, P. (2011). Politics of Climate Justice: Paralysis Above, Movement Below. Presented to the Gyeongsang University Institute of Social Science, Jinju, 27 May.
- Boran, I. (2019). On inquiry into climate justice. In T. Jafry (Ed.), *Routledge Handbook of Climate Justice* (pp. 26-41). Routledge.
- Borowy, I. (2019). Before UNEP: who was in charge of the global environment? The struggle for institutional responsibility 1968–72. In *Journal of Global History*, 14(1), pp. 87-106.
- Bottomore, T. (2003). *The Frankfurt School and its Critics* (2^a Ed.). Routledge.
- Brincat, S. (2018). Critical International Relations Theory. In B. Best, W. Bonefeld & C. O’Kane (Eds.), *The SAGE Handbook of: Frankfurt School Critical Theory* (pp. 1436-1449). SAGE.
- Bruce, S. & Yearley, S. (2006). *The Sage Dictionary of Sociology*. SAGE Publications.

- Buhaug, H. (2016). Climate Change and Conflict: Taking Stock. In *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, 22(4), pp. 331-338.
- Callendar, G.S. (1938). The Artificial Production of Carbon Dioxide and Its Influence of Temperature. In *Quarterly Journal of the Royal Meteorological Society*, 64, pp. 223-240.
- Canadell, J. G. *et al.* (2007). Contributions to accelerating atmospheric CO₂ growth from economic activity, carbon intensity, and efficiency of natural sinks. In *PNAS*, 104(47), pp. 18866-18870.
- Carroll, W. K. (2018). Rethinking the Transnational Capitalist Class. In *Alternate Routes*, 29, pp. 188-206.
- Castro, T. (2012). *Teoria das Relações Internacionais*. Fundação Alexandre de Gusmão.
- Ciplet, D. *et al.* (2015). *Power in a Warming World: The New Global Politics of Climate Change and the Remaking of Environmental Inequality*. The MIT Press.
- Chasek, P. (2020). *Stockholm and the Birth of Environmental Diplomacy*. Earth Negotiations Bulletin.
- Chan, N. (2021). Beyond delegation size: developing country negotiating capacity and NGO ‘support’ in international climate negotiations. In *International Environmental Agreements*, 21, pp. 201-217.
- Chen, K. *et al.* (1980). Carbon dioxide from fossil fuels: Adapting to uncertainty. In *Energy Police*, pp. 318-330.
- Conca, K. & Dabelko, G. D. (2018). From Stockholm to Sustainability? In K. Conca & G. D. Dabelko (Orgs.), *Green Planet Blues: Critical Perspectives on Global Environmental Politics* (5^a ed.) (pp. 1-24). Routledge.
- Cox, R. W. (1977). Labor and hegemony. In *International Organization*, 31, pp. 385-424.

- _____. (1981). Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. In *Millennium: Journal of International Studies*, 10 (2), pp. 126-155.
- _____. (1983). Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method. In *Millennium: Journal of International Studies*, 12 (2), pp. 162-175.
- _____. (1996). Realism, positivism and historicism. In R. W. Cox & T. J. Sinclair (Eds.), *Approaches to World Order* (pp. 49-59). Cambridge University Press.
- Crehan, K. (2004). *Gramsci, cultura e antropologia*. Campo da Comunicação.
- Crutzen, P. (2006). The “Anthropocene”. In E. Ehlers & T. Krafft (Eds.), *Earth System Science in the Anthropocene* (pp. 13-18). Springer.
- Czubocha, K. & Rejman, K. (2020). Social and political consequences of the eastern EU enlargement: the perspective of a critical sociological approach. In *Humanities and Social Sciences*, XXV(27), pp. 31-43.
- Değirmenci, E. (2019). A Critique of The Limits to Growth from a Social Ecology Perspective. In F. Venturini, E. Değirmenci & I. Morales (Orgs.), *Social Ecology and the Right to the City: Towards Ecological and Democratic Cities* (pp. 46-56). Black Rose Books.
- DESA, United Nations Department of Economic & Social Affairs. (2017). *Climate Change and Social Inequality*. DESA Working Paper No. 152.
- _____. (2018). *Handbook on the Least Developed Country Category: Inclusion, Graduation and Special Support Measures* (3^a Ed.).
- _____. (2021). *Handbook on the Least Developed Country Category: Inclusion, Graduation and Special Support Measures* (4^a Ed.).
- Dimitrov, R. S. (2016). The Paris Agreement on Climate Change: Behind Closed Doors. In *Global Environmental Politics*, 16(3), pp. 1-11.
- Dortier, J. F. (2006). *Dicionário das Ciências Humanas*. Climepsi Editores.

- Dybvig, H. & Spatt, C. S. (1983). Adoption externalities as public goods. In *Journal of Public Economics*, 20, pp. 231-247.
- Eckersley, R. (2020). Rethinking leadership: understanding the roles of the US and China in the negotiation of the Paris Agreement. In *European Journal of International Relations*, 26(4), pp. 1178-1202.
- ECOSOC, Economic And Social Council. (1971). Official Records: Fifty-First Session, Supplement No. 7.
- _____. (2021). ECOSOC at a glance.
- EPA, Environmental Protection Agency. (1978). Environmental Assessment of Coal Liquefaction: Annual Report.
- Esso. (1980). Review of Environmental Protection Activities for 1978 - 1979.
- Eurobarometer. (2015). Special Eurobarometer 435: Climate Change.
- Eyerman, R. (1981). False Consciousness and Ideology in Marxist Theory. In *Acta Sociologica*, 24(1-2), pp. 43-56.
- Faria, L. A. E. (2013). O Valor do Conceito de Hegemonia para as Relações Internacionais. In *AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, 2(3), pp. 209-232.
- Femia, J. V. (1981). *Gramsci's Political Thought: Hegemony, Consciousness, and the Revolutionary Process*. Clarendon Press.
- Fischer, H. *et al.* (1999). Ice Core Records of Atmospheric CO₂ Around the Last Three Glacial Terminations. In *Science*, 283, pp. 1712-1714.
- Flues, F. (2010). *Who hosts the Clean Development Mechanism? Determinants of CDM project distribution*. Center for Comparative and International Studies (CIS).

- Fontana, B. (1993). *Hegemony and Power: On the relation between Gramsci and Machiavelli*. University of Minnesota Press.
- Foster, G. *et al.* (2017). Future climate forcing potentially without precedent in the last 420 million years. In *Nature Communications*, 8(14845), pp.1-8.
- Friedlingstein, P. *et al.* (2019). Global carbon budget 2019. In *Earth System Science Data*, 11, pp. 1783-1838.
- Friman, M. (2007). Historical Responsibility in the UNFCCC. Centre for Climate Science and Policy Research, Report 7(1).
- Frost, J. (1994). The role of Normative Theory in IR. In *Millennium: Journal of International Studies*, 23 (1), pp. 109-118.
- Furini, G. L. (2006). *Mecanismo de Desenvolvimento Limpo em Usinas Hidrelétricas no Brasil: O caso da usina Monte Claro* [Trabalho de conclusão de curso (Graduação), Universidade Federal do Rio Grande do Sul].
- _____. (2019). Least Developed Countries (PMD): por um orçamento global de carbono justo entre nações. In *JANUS.NET e-journal of International Relations*, 10(1), pp. 87-101.
- Gach, E. (2019). Normative Shifts in the Global Conception of Climate Change: The Growth of Climate Justice. In *Social Sciences*, 8(1), pp. 1-18.
- Garcia, A. S. & Sá, M. B. de (2013). Overcoming the Blockage: An interview with Robert W. Cox. In *Estudos Internacionais*, 1(2), pp. 303-318.
- Gareau, F. H. (1996). International Institutions and the Gramscian Legacy: Its Modification, Expansion, and Reaffirmation. In *The Social Science Journal*, 33(2), pp. 223-235.
- Garin, E. (2005). *Com Gramsci*. Campo das Letras.
- Gignac, R. & Matthews, H. D. (2015). Allocating a 2 °C cumulative carbon budget to countries. In *Environmental Research Letters*, 10, pp. 1-9.

- Gill, S. (1993). Epistemology, ontology, and the “Italian School”. In S. Gill (Ed.), *Gramsci, Historical Materialism and International Relations* (pp. 21-48). Cambridge University Press.
- Goés, C. (2017). Dilemas da tradução do marxismo na periferia: Antonio Gramsci e os fundamentos dos Subaltern Studies. In *Lua Nova*, 102, pp. 299-351.
- Gramsci, A. (1999). *Cadernos do Cárcere. Volume 1: Introdução ao estudo da filosofia. A Filosofia de Benedetto Croce*. Civilização Brasileira.
- _____. (2001). *Cadernos do Cárcere. Volume 2: Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo* (2ª Ed.). Civilização Brasileira.
- _____. (2002a). *Cadernos do Cárcere. Volume 5: O Risorgimento. Notas sobre a história da Itália*. Civilização Brasileira.
- _____. (2002b). *Cadernos do Cárcere. Volume 6: Literatura. Folclore. Gramática*. Civilização Brasileira.
- _____. (2007a). *Cadernos do Cárcere. Volume 3: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política* (3ª Ed.). Civilização Brasileira.
- _____. (2007b). *Cadernos do Cárcere. Volume 4: Maquiavel. Temas de cultura. Ação católica. Americanismo e fordismo* (2ª Ed.). Civilização Brasileira.
- Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira*. (1987). Volume XII. Editorial Enciclopédia.
- Groen, L. (2020). Group Interaction in the UN Framework Convention on Climate Change. In K. E. Smith & K. V. Laatikainen (Eds.), *Group Politics in UN Multilateralism* (pp. 267-284). Brill Nijhoff.
- Guha, R. (1997). *Dominance Without Hegemony: History and Power in Colonial India*. Harvard University Press.
- Gutner, T. (2017). *International Organizations in World Politics*. SAGE.

- Gütschow, J. *et al.* (2016). The PRIMAP-hist national historical emissions time series. In *Earth System Science Data*, 8, pp. 571-603.
- Hacquard, G. (1996). *Dicionário de Mitologia Grega e Romana*. Edições Asa.
- Hage, J. A. A. (2013). A Teoria da Dependência: Uma Contribuição aos Estudos de Relações Internacionais. In *Revista Política Hoje*, 22 (1), pp. 106-136.
- Hallding, K. *et al.* (2011). *Together Alone: BASIC countries and the climate change conundrum*. TemaNord.
- Hardt, M. & Negri, A. (2000). *Empire*. Harvard University Press.
- Hattori, T. (2003). Giving as a Mechanism of Consent: International Aid Organizations and the Ethical Hegemony of Capitalism. In *International Relations*, 17(2), pp. 153-173.
- Hayner, M. & Weisbach D. (2016). Two Theories of Responsibility for Past Emissions of Carbon Dioxide. In *Midwest Studies in Philosophy*, XL, pp. 96-113.
- Hickmann, T. *et al.* (2019). The United Nations Framework Convention on Climate Change Secretariat as an orchestrator in global climate policymaking. In *International Review of Administrative Sciences*, 87(1), pp. 21-38.
- Higuchi, T. (2020). *Political Fallout: Nuclear Weapons Testing and the Making of a Global Environmental Crisis*. Stanford University Press.
- Hobsbawm, E. (2011). *How to Change the World: Reflections on Marx and Marxism*. Yale University Press.
- Holst, J. D. & Brookfield, S. D. (2017). Catharsis: Antonio Gramsci, Pedagogy, and the Political Independence of the Working Class. In N. Pizzolato & J. D. Holst (Eds.), *Antonio Gramsci: A Pedagogy to Change the World* (pp. 197-220). Springer.
- Horkheimer, M. (1990). *Teoria Crítica: Uma Documentação (Tomo I)*. Perspectiva.

_____. (2002). *Critical Theory: Selected Essays*. Continuum.

Hurd, I. (2014). *International Organizations: Politics, Law, Practice* (2^a ed.). Cambridge University Press.

Hurrell, A. (2001). Global Inequality and International Institutions. In *Metaphilosophy*, 32(1-2), pp. 34-57.

ICJ, International Court of Justice. (2018). *The International Court of Justice Handbook*. International Court of Justice.

IEA, International Energy Agency. (2021). *World Energy Outlook 2021*.

IIED, International Institute for Environment and Development. (2015). *Climate negotiations terminology: the pocket guide*.

_____. (2016). A study of PMD capacity at the UNFCCC Engaging in negotiations and interpreting outcomes.

_____. (2017). *Least Developed Countries' experiences with the UNFCCC Technology Mechanism*.

_____. (2021). *The impacts of COVID-19 on climate diplomacy: Perspectives from the Least Developed Countries*.

_____. (2021a). *Implementing the Paris Agreement PMD gaps and needs in greenhouse gas inventory reporting*.

Ikenberry, J. G. (2019). Reflections on After Victory. In *The British Journal of Politics and International Relations*, 21(1), pp. 5-19.

Insebayeva, N. (2022). *Modernity, Development and Decolonization of Knowledge in Central Asia: Kazakhstan as a Foreign Aid Provider*. Palgrave Macmillan.

IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change. (2013). Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.

_____. (2013a). Alterações Climáticas 2013: A Base Científica. Resumo para Decisores.

_____. (2014). Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.

_____. (2018). Global Warming of 1.5°C. Summary for Policymakers.

_____. (2018a). Global warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty.

_____. (2021). Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Summary for Policymakers.

_____. (2022). Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Summary for Policymakers.

Ives, P. (2004). *Language and Hegemony in Gramsci*. Pluto Press.

Jacquet, J. & Jamieson, D. (2016). Soft but significant power in the Paris Agreement. In *Nature Climate Change*, 6, pp. 643-646.

Jafry, T. *et al.* (2019). Introduction: justice in the era of climate change. In T. Jafry (Ed.), *Routledge Handbook of Climate Justice* (pp. 1-10). Routledge.

- Jamieson, D. (2010). Ethics, Public Policy and Global Warming. In S. M. Gardiner, S. Caney, D. Jamieson, H. Shue (Eds.), *Climate Ethics Essential Readings* (pp. 332-346). Oxford University Press.
- Janáč, J. & Olšáková, D. (2020). On the road to Stockholm: A case study of the failure of Cold War international environmental initiatives (Prague Symposium, 1971). In *Centaurus*, 63(1). pp. 1-18.
- Jay, M. (1974). *The Dialectical Imagination: A History of the Frankfurt School and the Institute of Social Research 1923-1950*. Heinemann Educational Books.
- _____. (2019). Ungrounded: Horkheimer and the Founding of the Frankfurt School. In P. E. Gordon, E. Hammer and A. Honneth (Eds.), *The Routledge Companion to the Frankfurt School* (pp.137-151). Routledge.
- Jayaraman, T. & Kanitkar, T. (2016). The Paris Agreement: Deepening the Climate Crisis. In *Economic & Political Weekly*, LI(3), pp. 10-13.
- Jessop, B. (2005) Gramsci as a Spatial Theorist. In *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 8 (4), pp. 421-437.
- Jones, S. (2006). *Antonio Gramsci*. Routledge.
- Jones Day. (2015). Paris Agreement Sets the Stage for Global Greenhouse Gas Emission Reductions.
- Kanbur, R. & Shue, H. (2019). Climate Justice: Integrating Economics and Philosophy. In R. Kanbur & H. Shue (Eds.), *Climate Justice Integrating Economics and Philosophy* (pp. 1-23). Oxford University Press.
- Kane, R. P. & de Paula, E. R. (1996). Atmospheric CO₂ changes at Mauna Loa, Hawaii. In *Journal of Atmospheric and Terrestrial Physics*, 58(15), pp. 1673-1681.
- Katz, H. (2006). Gramsci, Hegemony, and Global Civil Society Networks. In *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 17(4), pp. 333-348.

- Kaya, A. & Schofield, L. S. (2020). Which Countries Send More Delegates to Climate Change Conferences? Analysis of UNFCCC COPs, 1995–2015. In *Foreign Policy Analysis*, 16(3), pp. 478-491.
- Kenfack, C. E. (2022). The Paris Agreement Revisited: Diplomatic Triumphalism or Denial of Climate Justice? In *Journal of Environmental Protection*, 13(2), pp. 183-203.
- Kenny, C. (2020). Official Development Assistance, Global Public Goods, and Implications for Climate Finance. Center for Global Development. Policy Paper 188.
- Keohane, R. O. (1982). The demand for international regimes. In *International Organization*, 36, pp. 325-355.
- _____. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press.
- _____. (1988). International Institutions: Two Approaches. In *International Studies Quarterly*, 32(4), 379-396.
- _____. (2019). Institutions for a World of Climate Injustice. In *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 12(2), pp. 293-307.
- Keohane, R. O. & Nye, J. S. (1974). Transgovernmental Relations and International Organizations. In *World Politics*, 27(1), pp. 39-62.
- Keohane, R. O. & Victor, D. G. (2010). The Regime Complex for Climate Change. The Harvard Project on International Climate Agreements. Discussion Paper 10-33.
- Knox-Hayes, J. (2022). Combating climate change: Dismantling the spatial and temporal assumptions of the core and periphery. In *Geographical Research*, 60(2), pp. 342-346.
- Kollmuss, A. *et al.* (2008). Making Sense of the Voluntary Carbon Market: A Comparison of Carbon Offset Standards. WWF Germany.

- Kolmes, S. A. (2011). Climate Change: A Disinformation Campaign. In *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 53(4), pp. 33-37.
- Kumar, R. (2020). The United Nations and Global Environmental Governance. In *Strategic Analysis*, 44(5), pp. 479-489.
- Kuyper, J. et al. (2018). The Evolution of the UNFCCC. In *Annual Review of Environment and Resources*, 43, pp. 343-68.
- Lamb, P. & Robertson-Snape, F. (2017). *Historical Dictionary of International Relations*. Rowman & Littlefield.
- Larousse Enciclopédia*. (2009). Vol. IX: Freire-Hélicon. Círculo de Leitores.
- League of Nations. (1919). The Covenant of the League of Nations.
- Legrand, G. (2002). *Dicionário de Filosofia*. Edições 70.
- Leiva, B. A. (2020). Estallido social en Chile: la persistencia de la Constitución neoliberal como problema. In *DPCE Online*, 42(1), pp. 3-19.
- Le Quéré, C. et al. (2020). Temporary reduction in daily global CO₂ emissions during the COVID-19 forced confinement. In *Nature Climate Change*, 10, pp. 647-653.
- Leysens, A. (2008). *The Critical Theory of Robert W. Cox: Fugitive or Guru?* Palgrave Macmillan.
- Lincoln, Y. S. & Guba, E. G. (2000). Paradigmatic Controversies, Contradictions, and Emerging Confluences. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *Handbook of Qualitative Research* (2^a Ed.) (pp. 163-188). SAGE.
- Liria, C. F. (2015). *El marxismo hoy: La herencia de Gramsci y Althusser*. Bonalietra Alcompas.

- MacDougall, A. H. (2016). The Transient Response to Cumulative CO2 Emissions: a Review. In *Current Climate Change Reports*, 2(1), pp. 39-47.
- Machaqueiro, R. R. (2019). Environmentality by the United Nations Framework Convention for Climate Change: Neoliberal ethos and the production of environmental subjects in Acre and Mozambique. In *Environment and Planning E: Nature and Space*, 3(2), pp. 442-461.
- Maquiavel, N. (2005). *O Príncipe* (4ª Ed.). Prestígio.
- Marques, V. S. (2012). Alterações climáticas - a verdadeira crise do século XXI. Notas e Reflexões. In *JANUS.NET e-journal of International Relations*, 3(2). Pp. 175-178.
- Martin, J. (1998). *Gramsci's Political Analysis: A Critical Introduction*. Palgrave Macmillan.
- Martínez, C. F. *et al.* (1997). *Dicionário de Mitologia Clássica*. Editorial Presença.
- Martinez, G. S. *et al.* (2019). Delegation size and equity in climate negotiations: An exploration of key issues. In *Carbon Management*, 10(4), pp. 431-435.
- Marx, K. (2008). *Contribuição à crítica da economia política*. Expressão Popular.
- Marx, K. & Engels, F. (2007). *A ideologia alemã*. Editora Boitempo.
- Matthews, H. D. *et al.* (2014). National contributions to observed global warming. In *Environmental Research Letters*, 9, pp. 1-9.
- _____. (2020). Opportunities and challenges in using remaining carbon budgets to guide climate policy. In *Nature Geoscience*, 13, pp. 769-779.
- Mbeva, K. L. & Pauw, P. (2016). Self-differentiation of countries' responsibilities: addressing climate change through intended nationally determined contributions. Discussion Paper, No. 4/2016. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).

- Meneses Silva, M. A. de (2005). Teoria Crítica em Relações Internacionais. In *Contexto Internacional*, 27(2), pp. 249-282.
- Michaelowa *et al.* (2019). Evolution of international carbon markets: lessons for the Paris Agreement. In *WIREs Climate Change*, 10(6), pp. 1-24.
- Millar, R. *et al.* (2016). The cumulative carbon budget and its implications. In *Oxford Review of Economic Policy*, 32(2), pp. 323-342.
- Modonesi, M. (2014). *Subalternity, Antagonism, Autonomy: Constructing the Political Subject*. Pluto Press.
- Moellendorf, D. (2012). Climate change and global justice. In *WIREs Climate Change*, 3, pp. 131-143.
- Moita, L. (2012). Uma releitura crítica do consenso em torno do «sistema vestefaliano». In *JANUS.NET e-journal of International Relations*, 3(2), pp. 17-43.
- Moolakkattu, J. S. (2009). Robert W. Cox and Critical Theory of International Relations. In *International Studies*, 46(4), pp. 439-456.
- Morgan, J. (2016). Paris COP 21: Power that Speaks the Truth? In *Globalizations*, 13(6), pp. 943-951.
- Motta, R. S. da (2019). Carbon pricing: from the Kyoto Protocol to the Paris Agreement. In F. W. Frangetto, A. P. B. Veiga & G. Luedemann (Orgs.), *Legacy of the CDM: lessons learned and impacts from the Clean Development Mechanism in Brazil as insights for new mechanisms* (pp. 335-350). IPEA.
- Mouffe, C. (1979). *Gramsci and Marxist Theory*. Routledge & Kegan Paul.
- Moulines, C. U. (2015). *Popper e Kuhn: Dois gigantes da filosofia da ciência do século XX*. Bonallete Alcompas.

- Murgan, M. G. A. (2021). Revisiting the Role of United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and the Kyoto Protocol in the Fight Against Emissions from International Civil Aviation. In *African Journals Online*, 12(1), pp. 112-126.
- NOAA, National Oceanic and Atmospheric Administration. (2021). Temperature Change and Carbon Dioxide Change. Paleo Perspectives.
- Nobre, A. D. (2014). O Futuro Climático da Amazônia. Relatório de Avaliação para a Articulação Regional Amazônica (ARA).
- Nobre, M. (2008). Max Horkheimer: A Teoria Crítica entre o Nazismo e o Capitalismo Tardio. In M. Nobre (Org.), *Curso Livre de Teoria Crítica* (pp. 35-52). Papirus.
- Nordhaus, W. (2019). Climate Change: The Ultimate Challenge for Economics. In *American Economic Review*, 109(6), pp. 1991-2014.
- Nunes, J. (2012). Para que serve a teoria das relações internacionais? In *Relações Internacionais*, 36, pp. 11-22.
- Nyambuu, U. & Semmler, W. (2020). Climate change and the transition to a low carbon economy – Carbon targets and the carbon budget. In *Economic Modelling*, 84, pp. 367-376.
- Oberthür, S. (2016). Where to go from Paris? The European Union in climate geopolitics. In *Global Affairs*, 2(2), 119-130.
- Oberthür, S. & Groen, L. (2017). The European Union and the Paris Agreement: leader, mediator, or bystander? In *WIREs Climate Change*, 8(1), pp. 1-8.
- OECD, The Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020). Recommendation of the Council on the Implementation of the Polluter-Pays Principle.
- _____. (2021). What is ODA?

- Overbeek, H. (2005). Global governance, class, hegemony: a historical materialist perspective. In A. D. Ba & M. J. Hoffmann (Orgs.), *Contending Perspectives on Global Governance: Coherence, contestation and world order* (pp. 39-56). Routledge.
- Paglia, E. (2021). The Swedish initiative and the 1972 Stockholm Conference: the decisive role of science diplomacy in the emergence of global environmental governance. In *Humanities and Social Sciences Communications*, 8(2), pp. 1-10.
- Pansardi, M. V. (2014). Uma teoria da hegemonia mundial: Gramsci como teórico das relações internacionais. In *Crítica Marxista*, 39, pp. 77-93.
- Paquin, S. (2020). Paradiplomacy. In T. Balzacq, F. Charillon, & F. Ramel (Orgs.), *Global Diplomacy: An Introduction to Theory and Practice* (pp. 29-61). Palgrave Macmillan.
- Parker, D. F. & Karlsson, C. (2018). The UN climate change negotiations and the role of the United States: assessing American leadership from Copenhagen to Paris. In *Environmental Politics*, 27(3), pp. 519-540.
- Passos, R. D. F. dos. (2013). Gramsci e a Teoria Crítica das Relações Internacionais. In *Revista Novos Rumos*, 50 (2), pp. 1-19.
- Peters, G. P. (2018). Beyond carbon budgets. In *Nature Geoscience*, 11, pp. 378-380.
- Peters, G. P. *et al.* (2019). Carbon dioxide emissions continue to grow amidst slowly emerging climate policies. In *Nature Climate Change*, 10, pp. 3-6.
- Petersen, J. F.; Sack, D.; Gabler, R. E. (2011). *Fundamentals of Physical Geography*. Brooks/Cole.
- Popper, K. R. (1978). *Lógica das Ciências Sociais*. Tempo Brasileiro.
- Prodanov, C. C. & Freitas, E. C. (2013). *Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico* (2ª Ed.). Editora Feevale.

- Prys-Hansen, M. (2020). Differentiation as Affirmative Action: Transforming or Reinforcing Structural Inequality at the UNFCCC? In *Global Society*, 34(3), pp. 353-369.
- Puchala, D. (2005). World Hegemony and the United Nations. In *International Studies Review*, 7, pp. 571-584.
- Puig, D. & Roberts, E. (2021). Loss and Damage at COP26. DTU - The Loss & Damage Collaboration, Nov., pp. 1-3.
- Purdy, J. (2015). *After Nature: A Politics for the Anthropocene*. Harvard University Press.
- Rajão, R. & Duarte, T. (2018). Performing postcolonial identities at the United Nations' climate negotiations. In *Postcolonial Studies*, 21(3), pp. 364-378.
- Rawls, J. (2000). *Uma Teoria da Justiça*. Martin Fontes.
- Reinalda, B. (2009). *Routledge History of International Organizations: From 1815 to the present day*. Routledge.
- Reinalda, B. (2013). International organization as a field of research since 1910. In B. Reinalda (Org.), *Routledge Handbook of International Organization* (pp. 1-23). Routledge.
- Reinsch, P. S. (1911). *Public International Unions: Their work and organizations*. World Peace Foundation.
- Roach, S. (2013). Critical Theory. In T. Dunne, M. Kurki and S. Smith (Eds.), *International Relations Theories: Discipline and Diversity* (3^a Ed.), (pp. 171-186). Oxford University Press.
- Rogelj, J. *et al.* (2019). Estimating and tracking the remaining carbon budget for stringent climate targets. In *Nature*, 571, pp. 335-342.
- Roser, D. & Seidel, C. (2017). *Climate Justice: An Introduction*. Routledge.

- Roy, H. & Dhingra, T. (2020). CO₂ Emission, Energy Consumption and Human Development Nexus in BRICS. In M. Y. Bhat, H. Roy, M. S. Bhat (Eds.), *Energy Economics and the Environment: Conservation, Preservation and Sustainability* (pp. 267-280). SAGE.
- Sachdeva, S. *et al.* (2015). Green Consumerism: Moral Motivations to a Sustainable Future. In *COPSYC*, 112, pp. 1-20.
- Sahakyan, M. (2022). The Ukrainian Crisis in the Multipolar World Order: Nato, Russia and China. In *AsiaGlobal Online*, AsiaGlobal Institute, pp. 1-8.
- Salem, S. (2020). *Anticolonial Afterlives in Egypt: The Politics of Hegemony*. Cambridge University Press.
- Salinas, S. (2018). El Acuerdo de París de diciembre de 2015: La sustitución del multilateralismo por la multipolaridad en la cooperación climática internacional. In *Revista Española de Derecho Internacional*, 70(1), pp. 53-76.
- Santos, J. A. (1987). *O Princípio da Hegemonia em Gramsci*. Vega.
- Savaresi, A. (2016). The Paris Agreement: a new beginning? In *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 34(1), pp. 16-26.
- SC, United Nations Security Council. (2019). The UN Security Council Handbook: A User's Guide to Practice and Procedure. Security Council Report.
- SCCS, Stop Climate Chaos Scotland (2021). COP FAQ.
- Schechter, M. G. (2010). *Historical Dictionaries of International Organizations* (2^a ed.). Scarecrow Press.
- Schiavone, G. (2005). *International Organizations: A dictionary and directory* (6^a ed.). Palgrave Macmillan.
- Schouten, P. (2009). "Theory Talk #37: Robert Cox on World Orders, Historical Change, and the Purpose of Theory in International Relations". In *Theory Talks Interactive Forum*.

- Schreurs, M. A. (2016). The Paris Climate Agreement and the Three Largest Emitters: China, the United States, and the European Union. In *Politics and Governance*, 4(3), pp. 219-223.
- Schüssler, R. (2011). Climate justice: a question of historic responsibility? In *Journal of Global Ethics*, 7(3), pp. 261-278.
- Sen, A. (2009). *Desenvolvimento como liberdade*. Companhia das Letras.
- Seo, S. N. (2017). Beyond the Paris Agreement: Climate change policy negotiations and future directions. In *Regional Science Policy & Practice*, 9(2), pp. 121-141.
- Severino, J. M. & Ray, O. (2009). The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy. Center for Global Development. Policy Paper 167.
- Shadlen, K. C. (2004). Patents and pills, power and procedure: The North-South politics of public health in the WTO. In *Studies in Comparative International Development*, 39(3), pp. 76-108.
- Shen, W. (2011). Understanding the dominance of unilateral CDMs in China: Its origins and implications for governing carbon market. The Tyndall Centre, University of East Anglia.
- Showstack, R. (2013). Carbon dioxide tops 400 ppm at Mauna Loa, Hawai. In *Eos*, 94(21), pp. 192-193.
- Shue, H. (2014). *Climate Justice: Vulnerability and Protection*. Oxford University Press.
- _____. (2015). Historical Responsibility, Harm Prohibition, and Preservation Requirement: Core Practical Convergence on Climate Change. In *Moral Philosophy and Politics*, 2(1), pp. 7-31.
- Simon, R. (1999). *Gramsci's political thought: An introduction*. ElecBook.

- Sinclair, T. J. (2016). Robert W. Cox's Method of Historical Structures Redux. In *Globalizations*, 13 (5), pp. 510-519.
- Sinnott-Armstrong, W. (2010). It's Not My Fault. In S. M. Gardiner, S. Caney, D. Jamieson, H. Shue (Eds.), *Climate Ethics Essential Readings* (pp. 332-346). Oxford University Press.
- Sorkar, M.N.I. (2020). Institutions Building in the Contemporary World: The Case of Funding Mechanism and Policies in UNFCCC Negotiations. In *Chinese Political Science Review*, 5, pp. 177-199.
- Sousa, F. (2005). *Dicionário de Relações Internacionais*. Edições Afrontamento.
- Sousa, R. R. P. (2017). United Nations Security Council primacy over military interventions in Africa and the African Peace and Security Architecture (APSA). In L. Moita & L. V. Pinto (Coord.), *Espaços económicos e espaços de segurança* (pp. 519-572). OBSERVARE.
- Steffen, W. *et al.* (2011). The Anthropocene: conceptual and historical perspectives. In *Philosophical Transactions of The Royal Society A*, 369, pp. 842-867.
- Stephen, M. D. & Michael Zürn (2020). Rising Powers, NGOs, and Demands for New World Orders. In M. D. Stephen & M. Zürn (Orgs.), *Contested World Orders: Rising Powers, Non-Governmental Organizations, and the Politics of Authority Beyond the Nation-State* (pp. 1-36). Oxford University Press.
- Strahler, A. & Strahler, A. (1989). *Geografia Física* (3ª Ed.). Omega.
- Streck, C. *et al.* (2020). COP 25: Losing Sight of (Raising) Ambition. In *Journal for European Environmental & Planning Law*, 17, pp. 136-160.
- Tachiiri, K. *et al.* (2019). Increase of the transient climate response to cumulative carbon emissions with decreasing CO₂ concentration scenarios. In *Environmental Research Letters*, 14, pp. 1-10.

- Tavares, R. (2016). *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players*. Oxford University Press.
- Tokar, B. (2019). On the evolution and continuing development of the climate justice movement. In T. Jafry (Ed.), *Routledge Handbook of Climate Justice* (pp. 13-26). Routledge.
- Tomé, L. (2016). Complex Systems Theories and Eclectic Approach in Analysing and Theorising the Contemporary International Security Complex. In S. S. Erçetin & H. Bagci (Eds), *Handbook of Research on Chaos and Complexity Theory in the Social Sciences* (pp. 19-32). IGI Global / Springer.
- _____. (2021). Construção e Desconstrução da Ordem Internacional Liberal. In *JANUS.NET, e-journal of international relations*. Dossiê temático 200 anos depois da Revolução (1820-2020), (pp. 92-124).
- TRAC, Transnational Resource and Action Center. (1999). Greenhouse Gangsters vs. Climate Justice.
- Trainer, T. (2021). Degrowth: How Much is Needed? In *Biophysical Economics and Sustainability*, 6(5), pp. 1-8.
- Treaty of Versailles. (1919). Treaty of Peace with Germany (Treaty of Versailles).
- UN, United Nations. (1945). Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice.
- _____. (2014). The Essential Guidebook for United Nations Secretariat Staff. The Office of Human Resources Department of Management United Nations.
- _____. (2017). Fact Sheet: The role of the Secretary-General. UN Visitors Centre.
- _____. (2023). Assessment of Member States' advances to the Working Capital Fund for 2023 and contributions to the United Nations regular budget for 2023.

UNCTAD, United Nations Conference on Trade and Development. (2019). The Least Developed Countries Report 2019. The present and future of external development finance – old dependence, new challenges.

_____. (2021). The Least Developed Countries Report 2021. The least developed countries in the post-COVID world: Learning from 50 years of experience.

UNDC, United Nations Development Programme. (2020). Human Development Report 2020. The next frontier: Human development and the Anthropocene.

UNEP, United Nations Environment Programme. (2019). Emissions Gap Report 2019.

UNFCCC, The United Nations Framework Convention on Climate Change. (1992). The Convention on Climate Change.

_____. (1998). The Kyoto Protocol.

_____. (2011). Report of the Transitional Committee for the Design of the Green Climate Fund to the seventeenth session of the Conference of the Parties.

_____. (2012). Report of the Conference of the Parties on its seventeenth session, held in Durban from 28 November to 11 December 2011.

_____. (2015). The Paris Agreement.

_____. (2021). Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement. Nationally determined contributions under the Paris Agreement.

_____. (2021a). Preparing for the first global stocktake revised non-paper by the chairs of the SBSTA and SBI. Revised non-paper for informal consultations.

_____. (2021b). Glasgow Climate Pact.

UNGA, United Nations General Assembly. (1968). Res. XXIII/2398: Problems of the human environment. United Nations General Assembly.

- _____. (1971). Res. 2768: Identification of the least developed among the developing countries.
- _____. (1987). Res. 42/184: International co-operation in the field of the environment. United Nations General Assembly.
- _____. (1988). Res. 43/53: Protection of global climate for present and future generations and mankind. United Nations General Assembly.
- _____. (1989). Res. 44/207: Protection of global climate for present and future generations and mankind. United Nations General Assembly.
- _____. (1990). Res. 45/212: Protection of global climate for present and future generations and mankind. United Nations General Assembly.
- _____. (1991). Res. 46/169: Protection of global climate for present and future generations and mankind. United Nations General Assembly.
- _____. (1995). Res. 49/120: Protection of global climate for present and future generations and mankind. United Nations General Assembly.
- _____. (1998). Res. 52/215: Scale of assessments for the apportionment of the expenses of the United Nation. United Nations General Assembly.
- _____. (2020). Res. 75/217: Protection of global climate for present and future generations of humankind. United Nations General Assembly.
- Uppenbrink, J. (1996). Arrhenius and Global Warming. In *Science*, 272, p. 1122.
- Vallero, D. A. (2019). *Air Pollution Calculations: Quantifying Pollutant Formation, Transport, Transformation, Fate and Risks*. Elsevier.
- Vanderheiden, S. (2019). Climate Justice Beyond International Burden Sharing. In *Midwest Studies in Philosophy*, XL, pp. 27-42.

- Vanhala, L. & Hestbaek, C. (2016). Framing Climate Change Loss and Damage in UNFCCC Negotiations. In *Global Environmental Politics*, 16(4), pp. 111-129.
- Vigevani, T. *et al.* (2011). A contribuição marxista para o estudo das Relações Internacionais. In *Lua Nova*, 83, pp. 111-143.
- Viola, E. J. & Leis, H. R. (1992). A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multisetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. In D. Hogan & P. Vieira (Orgs.), *Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável* (pp. 73-95). Editora da Unicamp.
- Voeten, E. (2019). Making Sense of the Design of International Institutions. In *Annual Review of Political Science*, 22, pp. 147-163.
- Vogler, J. (2016). *Climate Change in World Politics*. Palgrave Macmillan.
- Wallerstein, I. (2004). *World System Analysis: An Introduction*. Duke University Press.
- Weaver, C. & Moschella, M. (2017). Bounded Reform in Global Economic Governance at the International Monetary Fund and the World Bank. In O. Fioretos (Org.), *International Politics and Institutions in Time* (pp. 274-292). Oxford University Press.
- Wiggershaus, R. (1995). *The Frankfurt School: Its History, Theories, and Political Significance*. MIT Press.
- WMO, World Meteorological Organization. (2022). State of the Global Climate 2021. WMO-No. 1290.
- World Bank (2023). Green Climate Fund Trust Fund Financial Report Prepared by the Trustee (The World Bank) As of September 30, 2023.
- Xiaosheng, G. (2018). China's Evolving Image in International Climate Negotiation: From Copenhagen to Paris. In *China Quarterly of International Strategic Studies*, 4(2), pp. 213-239.

Zarate-Barrera, T. G. & Maldonado, J. H. (2015). Valuing Blue Carbon: Carbon Sequestration Benefits Provided by the Marine Protected Areas in Colombia. In *PLoS ONE*, 10(5), p. 1-22.