

**Os dois últimos dragões de Strange em tempos de mudanças climáticas:
desafios aos caracteres estático e estatocêntrico da abordagem de regimes
e a emergência da governança**

Maria Cristina Oliveira Souza - mcris.ssouza@gmail.com
(Programa de Pós-Graduação em Política Científica e Tecnológica – UNICAMP)

Rosana Icassatti Corazza – rcorazza@unicamp.br
(Programa de Pós-Graduação em Política Científica e Tecnológica – UNICAMP)

Resumo

Após quatro décadas, o artigo crítico sobre regimes internacionais publicado por Susan Strange na prestigiosa *International Organizations* ainda recebe citações significativas nas principais bases bibliográficas. Ao retomar a leitura de *Hic Dragones*, daquela que é considerada a "mãe fundadora" da corrente britânica da Economia Política Internacional, este artigo coloca no centro das atenções suas duas últimas críticas às análises de regime - ou seus dois últimos "dragões": o caráter estático e estatocêntrico dessas análises. Com base em uma revisão sistemática da literatura, identificam-se, apresentam-se e discutem-se as tendências da literatura dos regimes internacionais, especificamente as vertentes destinadas a abordar a mudança climática. Duas tendências são identificadas e examinadas nas duas seções do documento. Observando a literatura em desenvolvimento, reportam-se os avanços na construção de abordagens analíticas com contribuições da governança climática e da governança do sistema Terra, que supostamente seriam capazes de oferecer possibilidades interpretativas diante da multiplicidade de atores e dos caracteres dinâmicos apontados nesta revisão.

Palavras-chave

Economia Política Internacional; Mudanças Climáticas; Regimes Internacionais; Governança do Clima

**Strange's last two dragons in times of climate change:
challenges to the static and statocentric characters of the regimes approach
and the emergence of governance**

Abstract

After four decades, the critical paper on international regimes published by Susan Strange in the prestigious *International Organizations* still receives significant citations in major bibliographic bases. In resuming the reading of *Hic Dragones*, by the one who is considered the "founding mother" of the British stream of International Political Economy, this paper brings to the foreground her two last criticisms of regime analyses - or her two last "dragons": the static and statocentric character of these analyses. Based on a systematic review of the literature, trends in the international regimes' literature, specifically those strands aimed at addressing climate change, are identified, presented, and discussed. One identifies two trends and examines them in the two sections of the paper. Analyzing the unfolding literature, one reports advances in building analytical approaches with contributions from climate governance and Earth system governance, which are supposed to offer interpretative alternatives in the face of the multiplicity of actors and dynamic characters pointed out in this review.

Keywords

International Political Economy; Climate Change; International Regimes; Climate Governance

Introdução

Após quatro décadas, o artigo crítico sobre regimes internacionais publicado por Susan Strange na prestigiosa *International Organizations* ainda recebe citações significativas nas principais bases bibliográficas. Ao retomar a leitura de *Hic Dragones*, daquela que é considerada a "mãe fundadora" da corrente britânica da Economia Política Internacional, este artigo coloca no centro das atenções suas duas últimas críticas às análises de regime - ou seus dois últimos "dragões": o caráter estático e estatocêntrico dessas análises.

O texto de Strange (1982), de caráter seminal sobre críticas à perspectiva de regimes internacionais tem como título "*cave! Hic dragones*", ou seja, "Cuidado, há dragões", uma menção aos dos dragões ou monstros marinhos que eram empregados pelos cartógrafos no período das grandes navegações para indicar regiões perigosas nos mares. As críticas de Strange são enunciadas pela autora na forma de cinco armadilhas, chamadas por ela de "dragões". As três primeiras armadilhas enunciadas por Strange (1982) correspondem: i) ao "dragão do modismo passageiro", sendo a análise de regimes considerada assim pela autora; ii) ao caráter impreciso conceito, referido como "dragão lanoso"; e iii) o "dragão da estabilidade e da ordem. Apesar das críticas de Strange, tem-se observado o uso ampliado - em termos dos números de artigos e de citações - que evidencia que a abordagem de regimes internacionais não foram uma moda passageira; tem se ampliado o tratamento de regimes a partir do conceito de "complexos de regimes", contribuindo para avançar diante da necessidade de se superar a polissemia do conceito; e, finalmente, a literatura tem lidado com fenômenos eivados por incertezas que desafiam a presumida previsibilidade e estabilidade da "ordem internacional", inclusive no caso das mudanças climáticas. Observou-se que análises apoiadas em abordagem de regimes internacionais dão lugar a uma literatura mais ampla, sobre governança climática, que ainda aparece como campo em construção, onde são focados a multiplicidade de atores intervenientes, em escalas variadas de ação, focando a necessidade de profundas transformações nessa ordem.

Neste artigo a proposta é se debruçar sobre os dois últimos dragões de Strange, ou seja, o foco do artigo consiste no exame das tendências da literatura no que diz respeito às duas críticas finais de Strange em seu artigo: o "dragão estático" e o "dragão estatocêntrico".

Desta forma, o objetivo deste artigo consiste em identificar, apresentar e discutir essas outras duas tendências na literatura sobre regimes internacionais. As duas tendências são examinadas em cada uma das duas seções do artigo, tendo ainda como ponto de partida as críticas - ou "armadilhas" - apontadas por Susan Strange (1982) e se observando os desdobramentos da literatura, procurando evidenciar o que de mais significativo essas transformações das abordagens sobre regimes internacionais trazem para o tratamento da problemática das mudanças climáticas.

O método mobilizado para este fim é composto de revisão bibliográfica sistemática, do estudo bibliométrico e de leituras dirigidas de artigos selecionados para este fim dentro da literatura específica revisada.

O artigo está organizado em duas seções. A primeira seção é dedicada a enfrentar “a estaticidade do conceito de Regime frente aos torques dos mercados, da tecnologia, das finanças, das transformações sociopolíticas e da mutação ambiental”, que são característicos da questão climática. Por sua vez, a segunda seção é dedicada à tendência de transformação de abordagens de regime, por muito tempo centrada na análise da atuação do Estado e que começa a se abrir diante da emergência dos atores não-governamentais. Na interpretação que aqui se coloca, o reconhecimento da emergência de outros atores para além do Estado nacional, em múltiplas escalas de atuação, expande os horizontes analíticos para além dos regimes, rumo a uma “governança do clima”.

1.1. A estaticidade do conceito de Regime frente aos torques dos mercados, da tecnologia, das finanças, das transformações sociopolíticas e da mutação ambiental

A quarta armadilha identificada por Strange (1982) em sua crítica ao tratamento de regime pela literatura internacionalista estadunidense – seu quarto dragão – se refere à percepção de que o conceito de regime tenderia a exagerar as disposições estáticas para gerir o sistema internacional como que para introduzir confiança no futuro de um sistema cuja lógica é, se não anárquica, pelo menos altamente dinâmica.

A autora afirma que os regimes produzem fotos – e não filmes – de uma realidade que se mostra altamente dinâmica. Para ilustrar seu ponto de vista, Strange fala de três áreas nas quais o enfoque de regimes é bastante utilizado: segurança, moeda e comércio.

O *regime internacional de segurança*, de acordo com a autora, não foi derivado do Capítulo VII da Carta da ONU (que aborda a “ação relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão”) a qual “mostrou-se ser irrelevante e inalterada ao longo dos anos”. O que teria dirigido essa orquestração de forças seria “a busca do equilíbrio de poder entre as superpotências” (STRANGE, 1982, p. 488). As superpotências, ainda no período da Guerra Fria, EUA e União Soviética, engajaram-se na contínua acumulação de artefatos bélicos para manter o “equilíbrio”. Nesse intuito, operou-se periodicamente a reafirmação de seu poderio bélico em zonas fronteiriças estratégicas, como a Hungria, a antiga Tchecoslováquia, o Afeganistão, a Coreia do Sul, a Guatemala, o Vietnã e El Salvador.

As superpotências se mantiveram preparadas para entrar em confronto, direto ou indireto. Nas palavras de Strange:

“Ninguém foi capaz de prever com certeza quando tal escalada em armamentos, tais intervenções ou confrontos iam ser considerados necessários para preservar o equilíbrio, nem qual seria o resultado. [A perspectiva de regime internacional de segurança tende a] “congelar

rapidamente" mesmo partes de um relacionamento essencialmente fluido que tem sido singularmente malsucedido e não convincente, como testemunham os destinos dos acordos das Conversações sobre Limites para Armas Estratégicas (SALT), a Conferência Europeia de Segurança e o Tratado de Não Proliferação" (STRANGE,1982, p. 488-489)

A autora ainda pondera, com relação ao tema da segurança internacional, que a fraqueza dos arranjos para manter a ordem pode ser ilustrada pela ausência de continuidade.

O *Regime Monetário Internacional* corresponde à segunda área referida pela autora a favor de seu argumento de que um caráter dinâmico, associado a transformações da distribuição de poder entre os Estados nacionais. O controle dessa moeda é matéria de interesse para os Estados nacionais e, ao mesmo tempo, a existência de uma moeda internacional constitui também ponto comum de interesse para organizar o trânsito de mercadorias, serviços e capitais entre as fronteiras desses Estados. As negociações de Bretton Woods tiveram como objetivo criar uma estabilidade monetária depois da crise de 1929 e de uma década de 1930 que ficou associada à Grande Depressão. As negociações foram consideradas um grande sucesso e o Acordo de Bretton Woods foi amplamente reconhecido, mas Strange (1982) observa que houve pouca discussão sobre o caráter parcial de sua implementação, uma vez que capítulos originais do Acordo nunca foram completamente implementados. Entre 1944 e o início da década de 1970, a maioria dos arranjos propostos foram deixados de lado. Nos anos que se seguiram a sua assinatura por 45 Estados nacionais, em 1944, mudanças foram feitas quase que anualmente, nos termos do acordo e em sua forma de implementação e de operação. As principais mudanças apontadas pela autora incluíram: a) a interdição do acesso ao Fundo aos países da Europa Ocidental, fornecendo a estes países um sistema de pagamentos multilateral através da *European Payments Union* (União Europeia de Pagamentos, que vigeu entre 1950 e 1958, quando foi substituída pelo Acordo Monetário Europeu); b) a organização do lançamento da conversibilidade das moedas indexado ao dólar; c) a reabertura dos principais mercados internacionais de *commodities* e de capital; e d) a busca de maneiras para apoiar a libra esterlina.

O *Regime Comercial Internacional* constitui a terceira área em que proliferavam acordos sobre o tema e onde a autora identifica transformações que indicam dinamismo, e não um caráter estático. No âmbito dos arranjos que regem o comércio internacional, Strange afirma que, ao contrário dos regimes de segurança, estes são mais mutáveis e um pouco menos uniformes. No caso das relações comerciais entre as economias de mercado e as economias socialistas ou centralmente planejadas, por exemplo, diferentes regras e princípios regeram o comércio. Enquanto isso, nos casos das relações comerciais entre os países europeus e suas antigas colônias, várias formas de acesso preferencial ao mercado eram praticadas. Algo parecido se passou nos anos do segundo pós-guerra entre os EUA e o Canadá e a América Latina, por meio de investimento estrangeiro direto. Após a segunda guerra mundial, sistemas preferenciais foram encorajados, como a Organização para

a Cooperação Econômica Europeia (OECC que, mais tarde dá origem à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, OCDE), a Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA), e o Conselho da Europa (CE) entre os países europeus.

O caráter não somente dinâmico, mas também complexo e pleno de conflitos, dos regimes comerciais ainda encontra ilustrações nas negociações e reduções tarifárias ajustadas por meio do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT – estabelecido em 1947, com a assinatura de 23 Estados Nacionais, e que foi substituído em 1995 pela Organização Mundial do Comércio – OMC). É possível dizer que essas negociações fizeram (e continuam a fazer) parte de uma estrutura de governança complexa de acordos internacionais e nacionais sujeitos a constantes alterações, reinterpretações e renegociações, ao sabor de jogos de interesses comerciais, de força na cena econômica e política internacional e de habilidades das partes negociantes.

Deste modo, pode-se observar que os regimes comerciais não são contínuos e tampouco constantes entre setores ou parceiros. A fraqueza dos arranjos construídos a cada momento para manter uma certa ordem pode ser ilustrada de várias maneiras, segundo a autora, como pela ausência de continuidade e pelo ganho de importância do uso competitivo do crédito de exportação por governos, com garantias e subsídios, com a finalidade de aumentar suas participações de mercado (*market-share*).

Observando os três exemplos oferecidos por nossa autora, que atestam o caráter dinâmico das realidades da cena internacional, caberia indagar, de modo explícito: com o que se defronta o “dragão estático” do conceito de regimes internacionais?

Justamente, com o caráter dinâmico da realidade com a qual se defrontam os acordos internacionais. Um caráter que pode ser explicado num primeiro momento, segundo nos leva a compreender a mesma autora, por duas razões fundamentais: i) a tecnologia e os ii) mercados.

Muitas das consequências ocasionadas pela mudança tecnológica sobre os acordos internacionais são facilmente percebidas, embora nem todas possam ser. Acordos antigos relativos ao direito de pesca foram invalidados com o avanço de técnicas de congelamento, o sonar e o melhor *design* dos navios, que alteraram os fatores básicos que regem a oferta e a demanda. Além disso, a criação de satélites, computadores e tecnologia de vídeo favoreceram a criação de novos problemas no âmbito dos acordos internacionais sobre comunicações e informações, cujos arranjos não tinham sido inicialmente concebidos para tratarem destas tecnologias.

Ademais, o avanço da tecnologia permite, por exemplo, mudanças nos custos de substituição de uma tecnologia antiga por uma mais atual, tendo reflexos sobre processos de fusão e aquisição entre empresas, podendo assim contribuir para o processo de concentração econômica. De acordo com Strange, a concentração econômica, por sua vez:

“afeta a liberdade de acesso aos mercados mundiais e, portanto, tem consequências distributivas na sociedade mundial. O nacionalismo, o protecionismo e as atitudes defensivas

dos Estados são suas respostas às mudanças técnicas e suas consequências percebidas quanto à estagnação e à instabilidade nos mercados mundiais” (STRANGE, 1982, p.490).

De acordo com Strange, não havia, à época, nenhum processo ou estrutura para resolver conflitos de interesses atinentes à inserção de uma nova tecnologia no âmbito dos sistemas internacionais. Em sua percepção:

“Uma vez que a cadeia de causa e efeito muitas vezes se origina em tecnologia e mercados, passando por decisões políticas nacionais para emergir como posturas em discussões multilaterais, segue-se que a atenção para o resultado final – um arranjo internacional de algum tipo – é capaz de ignorar a maioria dos fatores determinantes sobre os quais o acordo pode, em resumo, repousar.” (STRANGE, 1982, p.490)

Para a autora, a essência da análise de regimes, que é a busca por fatores comuns e por regras gerais (ou mesmo axiomas) deve ser longa e exaustiva, mas provavelmente será decepcionante. Sua objeção é que muitas das análises que abordam os regimes tecem generalizações sobre sua natureza, sobre circunstâncias que favorecem sua criação, manutenção e mudança que aparentemente fazem sentido, mas unicamente quando não se examinam de perto seus pressupostos – como por exemplo, com relação a um caráter estático de tecnologias e mercados. Pressupostos que não resistem a uma análise histórica e crítica mais acurada.

Qual a atualidade dessa armadilha identificada por Strange quando se examinam os casos dos regimes climáticos?

Sem dúvida, é preciso colocar em análise a questão da tecnologia e a questão dos mercados nas lentes que examinam os regimes climáticos. Observam-se, atualmente, movimentos de mudanças tecnológicas que se coadunam tanto com as perspectivas de mitigação quanto de adaptação às mudanças climáticas. Mercados são criados, como é o caso do mercado de carbono e como são os casos de implementação do mecanismo de desenvolvimento limpo (MDL) e das compensações de emissões por meio de mecanismos que permitem evitar o desmatamento e manejar florestas (REDD e REDD+). Nesses casos, tanto a dimensão tecnológica quanto a mercantil se entrelaçam à dimensão financeira que, embora não tenha tido lugar no trabalho de Strange (1982), tem assumido crescente importância nas relações internacionais, nas dinâmicas tecnológicas e no caso das mudanças climáticas.

Outros dois aspectos de interesse com relação ao caráter dinâmico da cena internacional no que diz respeito à questão climática, são constituídos pela transformação sociopolítica, pelas mudanças tecnológicas e pela mutação ambiental. Estes são aspectos que contribuem para a compreensão do caráter dinâmico da realidade sobre a qual se desdobram os esforços de criação de um regime internacional para o enfrentamento das mudanças climáticas.

Desta forma, parece ainda revestida de atualidade a preocupação de Strange com o dragão estático. Podemos reafirmar essa atualidade considerando o caráter dinâmico dessas cinco dimensões – tecnológica, mercantil, financeira, sociopolítica e ambiental – que, em nosso entendimento, têm

colocado grandes desafios à concertação de esforços para a formulação de um regime climático para o enfrentamento do problema global da mutação do clima.

Strange também argumenta que o conceito de regimes internacionais fornece uma visão demasiadamente estática da própria estrutura internacional do pós-guerra. A autora nos oferece duas observações que podem nos servir como guia geral para a compreensão de quão estático pode ser o conceito. A primeira é a de que o conceito de regimes está centrado nos resultados (nos acordos internacionais ou nas regras) e não nos processos. A segunda observação é que a implantação do conceito de regime incentiva sua reificação e ainda a tendência a reificar os referentes – a realidade simbólica que é observada¹. Assim, o analista é levado a tratar os resultados do regime como fixos e concretos, quando na verdade eles são mutáveis e emergentes.

Sobre a primeira observação, Gale (1998, p. 266) afirma que a ideia de Strange faria muito mais sentido aos anos 1970, quando os teóricos que desenvolveram o conceito de regimes “colocaram a ênfase na descrição da estrutura normativa dos acordos internacionais e prestaram menos atenção aos processos que estiveram na base desses acordos”. Esta crítica teria se tornado menos válida a partir dos anos de 1980, pois os institucionalistas, os neoliberais e os neorrealistas começaram a examinar os processos que levaram à criação dos regimes e ao estabelecimento das regras. Os neorrealistas focaram em compreender os processos de criação e declínio dos regimes, baseando-se na hipótese de estabilidade hegemônica.²

“Os processos subjacentes à criação de regimes, e, portanto, de estabilidade no sistema internacional, encontram-se na distribuição dos recursos de poder dentro do sistema interestatal, e em se esse sistema é caracterizado pela presença ou não de um poder hegemônico capaz e disposto a empreender o fornecimento de “bens públicos”³ (GALE, 1998, p. 266).

¹ Vale lembrar que em Ciência Política, a reificação se refere a problemas de representação tanto na esfera das representações mentais quanto a de objetos da realidade. No caso em pauta, estaríamos sob o risco da reificação do conceito de “regimes internacionais”. Significa tratar a representação como coisa real, tangível. Perguntar “o que é regime internacional” (um constructo abstrato) permitiria então compreendê-lo como se fosse fato tangível e imutável. (Cf. Badie et al, 2011, p. 372). No verbete do Dicionário Aulete, lemos uma versão em que a “realidade” seria ela própria reificada: “Processo em que uma realidade humana ou social perde ou parece perder seu dinamismo e passa a apresentar a fixidez de um ser inorgânico, com perda de autonomia e, no caso do homem, de autoconsciência”. In: AULETE, Caldas. Aulete Digital - Dicionário contemporâneo da língua portuguesa: Dicionário Caldas Aulete versão online, 2020. Disponível em: <http://www.aulete.com.br/reificacao>. Acesso em: 13 de maio de 2020.

² A teoria da Estabilidade Hegemônica é uma teoria significativa na compreensão dos papéis desempenhados pelo poder hegemônico e as relações com o desenvolvimento econômico e a estabilidade política na estrutura internacional (YAZID, 2015, p.68). Kindleberger (1981) considera que o ponto-chave da teoria da estabilidade hegemônica, ou seja, o necessário para que a economia mundial seja estável, é que haja uma única potência dominante, para que deste modo, assegure a estabilidade política e econômica internacional. Esta potência dominante deve em alguma medida, na visão normativa Kindlebergeriana sobre o papel de uma moeda (e uma potência estatal) hegemônica, estruturar as taxas de câmbio como também coordenar suas políticas monetárias internas.

³ Os bens públicos são objetos canônicos da atenção da ortodoxia. De acordo com Samuelson (1954, p.387) bem público pode ser definido quando “o consumo de um determinado bem por cada indivíduo não leva a qualquer subtração do consumo de qualquer outro indivíduo [para aquele bem]”. São exemplos de bens públicos: saúde pública, saneamento, segurança/defesa nacional. Ou seja, os bens públicos são caracterizados por não serem excludentes nem rivais. Mankiw (2013, P. 204) ilustra da seguinte maneira: “Ou seja, as pessoas não podem ser impedidas de usar um bem público, e, quando uma pessoa usa um bem público, isso não reduz a disponibilidade dele, podendo ser utilizado por outras pessoas sem prejuízo de nenhuma delas. Por exemplo, uma sirene de tornado de uma pequena cidade é um bem público. Quando

Gale (1998) observa que os neoliberais, focados em examinar os processos "subjacentes da formação do regime baseando-se em ideias da teoria dos jogos", consideram a natureza "ordenada" dos acordos do pós-guerra como o resultado de um processo mais ou menos equitativo de negociação (barganha) entre Estados (GALE, 1998, p.266).

Para a segunda observação de Strange, ou seja, o problema da "fixidez" de que o conceito de regimes tende a padecer. Tratar fenômenos mutáveis com conceitos fixos não é, segundo Gale (1998), exclusividade de quaisquer ramos acadêmicos. Ele argumenta que outros conceitos das Ciências Sociais sofrem um semelhante destino, associando sua função a "nomear" qualquer elemento da realidade social. Citando o caso do conceito de "classe" na Ciência Política, o autor propõe que ele emana uma imagem de uma entidade que possui espacialidade e temporalidade e que é capaz de agir dentro da cena social e política. Ainda que vários teóricos tenham empregado o conceito de "classe", sem considerar o período histórico em que ela (classe) está inserida, isto não deslegitima o próprio conceito. Talvez deslegitime o analista. Do mesmo modo, o quanto um teórico ou analista se torna "vítima" do dragão estático do conceito de regime está relacionado à habilidade com a qual – ou a forma pela qual – tais teóricos ou analistas empregam o conceito.

Parece-nos, então, que o poder explicativo do conceito de regime poderá continuar relevante, a depender da habilidade do analista.

Gale (1998) salienta que ao se requerer seriedade das instituições internacionais, é necessário observar uma certa regularidade e ordem no sistema internacional. Porém Strange afirmou que não existe ordem nos acordos monetários e no comércio internacional do pós-guerra.

O autor diz que vários teóricos progressistas observaram a presença de ordem no pós-guerra, mas para identificar esta ordem, não utilizaram o conceito de regime. Gale cita Cox (1987) que falava de uma *Pax Americana*, contexto no qual instituições internacionais foram criadas no período do pós-guerra para supervisionar a aplicação das normas do sistema e para tornar a assistência financeira efetiva⁴. Assim, a regularidade e percepção de ordem não está apenas contida naqueles que usam diretamente o conceito de regime internacional. Os participantes das reuniões de Bretton Woods também ansiavam por uma ordem. Algo que pode ser definido como uma ordem foi criado no âmbito dessas negociações que, conforme é sabido, estavam envolvidas em um jogo de altas apostas que teriam implicações para a economia política internacional como um todo.

a sirene soa, é impossível impedir que alguém a ouça (então não é excludente). E, quando alguém recebe o benefício do sinal de perigo, isso não reduz o benefício conferido aos demais habitantes (não é rival)".

⁴ Robert Cox, considerado pai da abordagem neo-gramsciana, traz para a análise do quadro internacional a visão gramsciana de hegemonia, para a qual a compreensão do conflito entre classes desempenha papel decisivo. Voltaremos, mais adiante, a apontar alguns elementos de sua visão no contexto da discussão da centralidade do Estado.

Um ponto relevante da contra crítica de Gale é que, ainda que as negociações não tenham um êxito que possa ser considerado completo, não é possível deslegitimar a *intenção* de se estabelecer um conjunto de acordos ou uma *ordem* geral que paute as decisões dos Estados membros do acordo.

Ao contrário do que Strange afirma, Gale (1998) considera que os instrumentos legais internacionais que sustentam as instituições e acordos internacionais não são feitos e refeitos, mas sim são analisados e renegociados periodicamente. O autor acredita que, embora as partes em acordo possam se recusar (e frequentemente se recusem) a se comprometer com direitos e regras especificadas, também seria com bastante frequência que elas tendem a cumprir compromissos assumidos, ainda quando seria de seu interesse quebrar o acordo no curto prazo. A ordem e a regularidade que são observadas no sistema internacional seriam, assim, segundo nosso autor, resultado do respeito que os governos teriam perante os acordos internacionais. (GALE, 1998, p.273).

No caso dos acordos climáticos internacionais, constata-se, ao longo de todo o processo de negociações, a perenização de contestações com respeito a princípios, metas, formas de implementação. Contestações por governos sucessivos de Estados nacionais que representam grande parte das emissões de gases de efeito estufa e cujo não compromisso com os acordos têm implicações diretas para a inefetividade do próprio acordo, no caso malogrado do Protocolo de Kyoto. As contestações levaram à mudança do regime climático, com a emergência de novos princípios, nova arquitetura, nova abordagem, com maior flexibilidade para todo o arranjo normativo. O Acordo de Paris, considerado um avanço político na governança do clima, tem como contrapartida de seu próprio sucesso na esfera política, uma flexibilização que obstrui, de partida, o alcance da própria meta central do Acordo, que é evitar o aquecimento do planeta em até 2°C até o final desse século (SOUZA; CORAZZA, 2017).

Nas diversas flexibilizações que se observam na “mudança de regime”, do Protocolo de Kyoto ao Acordo de Paris, vemos várias dimensões dinâmicas sobre as quais foram tecidas considerações ao longo desta seção: os posicionamentos dos países são dinâmicos, assim como são dinâmicas as metas, as formas de implementação - a questão tecnológica, com as considerações sobre as vias tecnológicas para se reduzir as emissões (tecnologias renováveis, captura e uso do carbono, por exemplo) e dos mecanismos de mercado para seu estímulo (taxação do carbono, mercado de carbono, mecanismo de desenvolvimento limpo, pagamentos por serviços ecossistêmicos, fundo climático etc).

O avanço da incorporação dessas dimensões dinâmicas também demanda observar a agência de atores mais diversos do que os Estados nacionais. Há tempos emergem os movimentos sociais, as ONGs, as redes de cidades e as coalizões corporativas, por exemplo. E esses atores emergem e atuam em escalas múltiplas, por vezes hierarquicamente aninhadas (multiescalar) ou não aninhadas (transescalar). Por vezes atuam de forma mais articuladas (como nos casos de coalizões entre cidades

ou entre corporações) ou menos articuladas (como é mais comum nos casos dos movimentos sociais). Esses arranjos entre atores governamentais e não governamentais em escalas e hierarquias diversas são objeto da literatura que tem se tornado prolífica na forma de um campo interdisciplinar não unificado, que é a literatura sobre governança ambiental (e climática), à qual voltaremos mais tarde.

Parece-nos, aqui, que no caso do tema das mudanças climáticas, a maior questão a ser colocada seria a da efetividade dos acordos.

1.2. O regime centrado no Estado e a emergência dos atores não-governamentais

A quinta e última crítica feita por Strange à abordagem de regimes constitui, a seu ver, “uma limitação autoimposta” pelo paradigma centrado no Estado.

Em sua perspectiva, falar de arranjos normativos centrados no Estado faz sentido, na medida em que os governos democráticos precisam responder a questões dos seus eleitores se quiserem sobreviver e mesmo os governos mais autoritários precisam atentar-se a questões de descontentamento nas sociedades que governam. Esta não seria, porém, a realidade nos casos dos arranjos internacionais. De acordo com Strange:

“As questões sobre as quais os governos, por meio de organizações, negociam e fazem acordos não são necessariamente as questões que eles próprios consideram as mais importantes, menos ainda as questões que a massa de indivíduos considere crucial. A atenção aos regimes, conseqüentemente acordos [inter]governamentais estão muito longe de definir uma agenda acadêmica e direciona a atenção dos estudiosos principalmente para as questões que os funcionários do governo acham significativas e importantes.” (STRANGE, 1982, p.491).

Para Strange, a análise de regimes tem sido uma prática acadêmica de “*chiaroscuro*” (jogo de palavras que a autora faz com a conhecida técnica de pintura do Renascimento: joga luz sobre alguns temas e deixa outros no escuro). Deixando na sombra aspectos da economia internacional, para os quais cada Estado escolhe seguir o seu próprio caminho, com destaque para temas sobre os quais recaem seus respectivos interesses, que podem ser favorecidos por uma normatização voltada a dirigir, em seu benefício, os comportamentos dos Estados nacionais.

Ao iluminar – e muitas vezes superdimensionar – certos aspectos, os estudos sobre regime, em geral, tenderiam a negligenciar outras questões. Isso explicaria, por exemplo, porque muitas análises acabam por considerar que os regimes internacionais se desenvolvem contra as tendências de desordem ou de anarquia mundial. À época em que Strange escreve, ou seja, em 1982, a proliferação de tratados, acordos e documentos oficiais selando compromissos entre Estados nacionais pode ter levado muitos analistas, segundo entende a autora, a uma interpretação de que existiria um avanço da ordem mundial.

A autora considera que, muito pelo contrário, havia muito mais áreas de desacordo do que de consenso. Ainda havia uma série de questões – “sobretudo envolvendo a discussão de direitos e

deveres, entre cidadãos e seus Estados e dos Estados entre si que não estão cobertas e permanecem de fora dos acordos internacionais” (STRANGE, 1982, p. 491-492).

Ainda levaria mais de uma década para, em 1996, a autora consolidar suas reflexões sobre a não centralidade do Estado em decisões críticas da economia e da política contemporânea. Data de 1996 sua obra “*The Retreat of the State: the diffusion of power in the world economy*”, considerada um marco na literatura sobre relações internacionais sobre o tema. Nas conclusões desse livro, a autora vai reforçar esse ponto do parágrafo anterior, apontando para a falta de um sistema de governança internacional. Diante da dispersão do poder entre múltiplas autoridades não estatais, a autora observa que nenhuma dentre essas é democraticamente governada.

As empresas aparecem como novos *players* na diplomacia econômica - e, devemos agregar para os fins deste artigo, na diplomacia climática - são hierarquias e não democracias. Bancos, grandes corporações e outras organizações podem, “como os príncipes da Renascença”, dividir para governar. (Strange, 1996, p. 197). Nenhuma instituição eleita garante sua transparência. Atualmente, os sistemas de governança corporativa são referendados por “terceiras partes”, cuja independência dificilmente pode ser demonstrada.

Strange (1996) explora precisamente o papel de algumas autoridades não-estatais, cujos poderes sobre questões centrais do realismo estruturalista - como “quem consegue o que” - invade ou usurpa o poder do Estado. O crime organizado, as consultorias internacionais em contabilidade corporativa, as grandes corporações, os grandes bancos, as finanças internacionais, as organizações não governamentais e as burocracias internacionais - da ONU ao FMI - não escapam às lentes da autora.

No panorama internacional, as tendências, os desdobramentos, o rumo enfim das decisões em esferas tão distintas quanto as finanças, os investimentos, o comércio e a poluição se mostram, a partir da “retirada” do Estado, está sob o poder de uma variedade de entidades não estatais. Mas também dentro dos países, conforme argumenta Strange (1996), será preciso reconhecer a importância cada vez mais presente das relações entre a autoridade estatal e as autoridades não-estatais.

Discutindo a “autoridade para além do Estado”, a autora propõe que consideremos:

“um continuum entre um extremo, no qual a autoridade não-estatal sustenha e reforce a autoridade do Estado e, no outro extremo, uma autoridade não-estatal que conteste e desafie, ou que ameace suplantar aquela do Estado. O lugar de cada um nesse continuum não é, e não pode ser, determinado objetivamente. Depende inteiramente das percepções do Estado se ele entende a autoridade não estatal como uma aliada, uma parceira na organização da sociedade e na gestão da economia, ou se ele a percebe como um inimigo, um rival por legitimidade e poder. Um Estado forte, altamente autoritário, é mais apto a ser mais ciumento de seu monopólio do poder do que um Estado fraco e descentralizado. [...] [Essas percepções sobre a seriedade das ameaças ou sobre as possibilidades de apoio são subjetivas e permeiam], como no caso das relações internacionais, das percepções mútuas entre as partes.” (STRANGE, 1996, p. 92).

Pode ser interessante mencionar alguns exemplos oferecidos pela autora para situações nos extremos do continuum. No caso de autoridades rivais ao poder do Estado, Strange (1996) aponta para os exemplos de organizações criminosas, como a máfia na Itália, os cartéis de drogas na Colômbia, a Yakusa no Japão e “milhares de novas mini-máfias que brotaram na antiga União Soviética” (Strange, 1996, p. 93). No Brasil, poderíamos seguramente pensar, de forma alinhada à autora, os casos das organizações criminosas e das milícias. No outro extremo do continuum, os dois exemplos escolhidos pela autora são por ela designados como “autoridades morais”: corporações profissionais de contabilidade e seguros. São uma espécie de poder funcional não apenas tolerados pelos governos dos Estados capitalistas, senão também necessários e bem-vindos. Conforme os negócios passam a operar progressivamente para além dos limites nacionais e suas fronteiras monetárias, as empresas de contabilidade e de seguros - e, poderíamos acrescentar, mais recentemente, as empresas de *rating* que associam aos países os graus de risco para investimentos estrangeiros - operando de forma mais independente das autoridades estatais, têm grande impacto sobre as possibilidades e horizontes de políticas das autoridades nacionais.

O entendimento do tipo de relação entre as autoridades estatal e não-estatal - se mais conflituosa ou mais cooperativa - depende, como todo poder relacional, das correlações relativas das forças entre Estado e organizações não-estatais em cada caso específico. Isso é bem exemplificado por Strange (1996) para o panorama internacional quando ela aponta para o caso das burocracias internacionais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Comissão Europeia. A autora observa que, para alguns dos estados mais poderosos, essas burocracias são percebidas como adjuntas à autoridade do Estado. O tipo de relação seria uma “simbiose” entre as burocracias nacional e internacional. Mas, no caso de estados menores, mais pobres e fracos, essas burocracias podem ser percebidas como instrumentos de um:

“novo tipo de colonialismo coletivo devotado à preservação do sistema capitalista e das hierarquias de poder nele representadas e até mesmo com um custo considerável para seu bem-estar material, sua dignidade e mesmo a sobrevivência individual de homens, mulheres e crianças em uma sociedade neocolonial” (STRANGE, 1996, p. 93).

A questão sobre a centralidade do Estado é colocada de forma circunstanciada aos desafios das análises de políticas (*policy analysis*) por Hajer (2003, p. 182), que salienta que

“Quando [o precursor dos estudos de análise de políticas] Wildavsky cunhou a frase 'falar verdade ao poder', ele sabia a quem se dirigir. O poder estava com o Estado e o Estado era, portanto, o destinatário da análise política. No entanto, isto é agora menos óbvio. Podemos querer falar a verdade ao poder, mas com quem falamos se o poder político está disperso? Estados, empresas transnacionais (TNCs), consumidores, organizações não governamentais (ONG), o povo? Os meios de comunicação social? Com uma visão a posteriori podemos ver como a elaboração e a análise política foi sempre conduzida com uma ideia de uma política estável (*polity*) em mente.”

O autor salienta que, diante de um “vazio institucional” (*institutional void*) que surge no sentido de que não persiste a estrita correspondência entre a autoridade e o Estado nacional - ou os regimes internacionais -, observa-se a emergência de novos espaços de prática política, que

demandam negociações entre os atores participantes nos processos de governança, entendidos também por Hajer (2003) em registro semelhante ao de Rosenau (1995), que remete a uma ordem social em franca mutação, com mudanças nas relações econômicas, sociais e culturais, que colocam em causa a reificação das instituições. Normas, leis, regras de conduta e as próprias instituições de poder local e multilateral voltam a ser reconhecidas, nesse registro, como produto dos tensionamentos das forças sociais, econômicas e políticas, elas próprias em transformação. “Governança sem governo” não significa que governos ou Estados nacionais estão sendo eliminados da arena da tomada de decisão, mas sim que eles se tornam uma parte de um *processo de governança*, que inclui outros atores sociais.

Uma questão crítica sobre a governança é considerada por Strange (1996) como um ponto na agenda da pesquisa da Economia Política Internacional. Ela coloca o ponto na seguinte forma:

“O que falta no sistema de governança global - se é que ele pode ser considerado um sistema afinal - e no qual o passado foi o meio de tornar o estado liberal democraticamente “accountable”, é uma oposição. Tornar uma autoridade aceitável, efetiva e respeitada, há de haver alguma combinação de forças para contrabalançar o uso arbitrário ou em benefício próprio do poder e para garantir que ele seja empregado pelo menos em parte para o bem comum. [...] Os contrapesos podem também ser construídos constitucionalmente como nos EE.UU. [e no Brasil, em tese] onde o poder do executivo é contrabalançado pelos da legislatura e do judiciário. É o que Daniel Deudney chamou de ‘negarquia’ - o poder de negar, limitar ou constranger a autoridade arbitrária.” (STRANGE, 1996, p. 198).

A autora não explora de onde, num sistema internacional, exatamente viria um tal poder que garantisse um bem-comum e evitasse abusos de autoridade em assuntos de interesse coletivo. Trata-se de um ponto para uma agenda de pesquisas, como o que já vem se desenvolvendo, por exemplo, com relação às análises de regimes no que tange à questão climática: a questão de direitos e deveres não apenas centrados na discussão dos Estados, mas que deve tocar, também, a outros atores, sobretudo grandes corporações com históricos de emissões muito importantes, tem sido objeto de lutas sociais e de análises acadêmicas (OKEREKE, BULKELEY, SCHROEDER, 2009; OKEREKE e COVENTRY, 2016; GOMES & CORAZZA, 2019).

Outro ponto de interesse levantado ainda anteriormente por Strange (1982), com relação ao dragão estatocêntrico, diz respeito ao fato de que muitos dos acordos internacionais assinados por grande número de atores Estatais, são, quando examinados de perto, “*agreements to disagree*” (p. 492). O caso de emendas aos Capítulos do Acordo do FMI são um exemplo disso, pois:

“[legitimam] o recurso às taxas de câmbio flutuantes gerenciadas [que] são não mais do que o reconhecimento da determinação dos Estados em decidir por si mesmos quais estratégias e táticas seguir à luz das condições de mercado. Chamar isso de ‘regime’ é perverter a linguagem” (STRANGE, 1982, p. 492).

Para Strange há uma razão bastante óbvia para que em muitas questões as organizações internacionais parecem presidir um “diálogo entre surdos”. Para ela, isso se explica porque, dentro dos Estados, existe uma tendência em geral que leva a uma maior intervenção nos mercados e uma maior responsabilidade estatal pelas condições sociais e econômicas nos diversos países. Em

contraste, a maioria dos acordos do pós-guerra apontam para regimes liberais, tendendo, portanto, para outro lado, ou seja, para suprimir um papel ativo do Estado na condução de políticas de estímulo às suas respectivas economias e para o apoio a causas sociais. O estabelecimento de políticas não intervencionistas, liberalizantes, parecem ser a “pedra de toque” da maioria dos acordos internacionais, que permitiriam sua liberalização das economias nacionais e sua maior abertura à economia mundial.

Em outras palavras, as políticas domésticas podem muito bem se configurar de forma conflituosa com relação às determinações dos acordos internacionais. Ora, para que seja efetivo um regime internacional, ele há que ser ratificado pelos países. No caso do regime climático, é as medidas de enfrentamento às mudanças climáticas no âmbito interno aos países – especialmente daqueles responsáveis pela maior parte das emissões – precisam ser transformadas em políticas nacionais que, devidamente implementadas, devem também ser orquestradas de tal forma que levem, conjuntamente, aos resultados propugnados pelo regime. Se ou quando as questões de interesse de grupos econômicos à origem da parte principal das emissões em cada país tiverem prerrogativa sobre as ações de enfrentamento às mudanças climáticas, claramente estará em xeque a possibilidade de que os regimes climáticos possam ser efetivos, eficazes. É interessante supor, como talvez hipoteticamente, que a “fábrica doméstica” de legislações e institucionalidades voltadas a regulamentar as atividades que estão na origem de grande parte das emissões de gases de efeito estufa deve constriar a eficácia ou a efetividade do regime climático global.

A autora continua seu argumento dizendo que em um sistema econômico mundial progressivamente interconectado, as análises de regimes também tenderiam a obscurecer - ou negligenciar - a existência, dentro dos regimes, de interações mais próximas entre alguns grupos de atores, segundo a proximidade de seus interesses (econômicos, por exemplo), afastando-os de outros.

Obscurecidas não estariam apenas essas relações interestatais, mas também organizações privadas, como cartéis industriais e associações profissionais, e organizações privadas e semiautônomas como o *Lloyds of London*, que exerce uma autoridade delegada pelo governo britânico. O *Lloyd's of London* possui em seus quadros vários nomes da alta sociedade britânica, subscritores de seguro e corretores, representando o maior mercado de seguro e resseguro do mundo, sendo três quartos de suas receitas obtidas a partir de operações transnacionais. Ao converter todos os tipos de riscos estranhos em custos (os prêmios de que dependem o seu rendimento), o *Lloyds* desempenha, observa Strange, um importante papel no bom funcionamento de uma economia mundial de mercado.

Mais uma vez, Strange se mostra, em nossa perspectiva, bastante clarividente com respeito a dimensões faltantes nas análises de regimes à época. Temos observado a relevância dessa dimensão

sociopolítica que consiste na emergência de Atores Não Governamentais (ANGs) dentro das discussões sobre governança climática.

Ao não colocar luz sobre uma realidade internacional que inclui, de forma cada vez mais patente, a ação de atores não governamentais, a lente estatocêntrica das análises de regimes incorrem em erros de omissão.

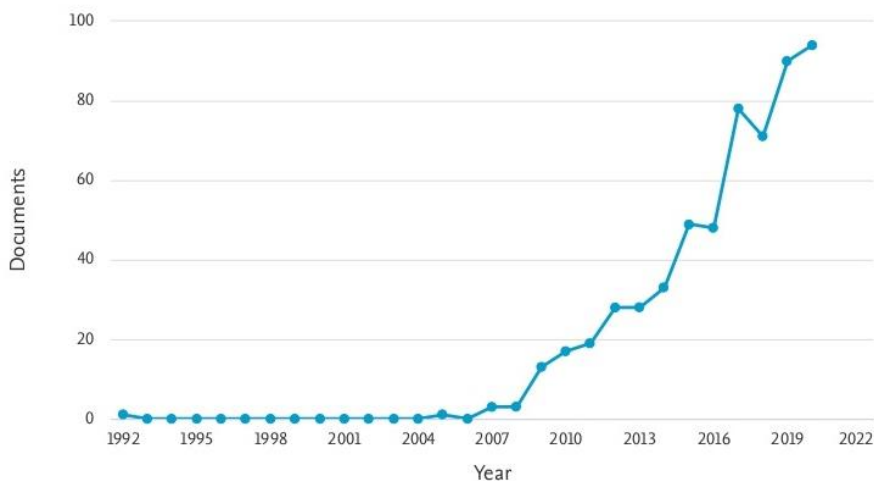
A conclusão da autora é de que se precisamos de melhores ferramentas de análise (como muitos livros de Relações Internacionais concluem), não é porque seremos capazes de "cavar pepitas com elas". As pepitas seriam as "grandes verdades" sobre a sociedade humana e o esforço humano. Melhores ferramentas serviriam, segundo ela, para lembrarmos constantemente que essas pepitas existem.

Será que essa crítica ao estatocentrismo das abordagens sobre regimes internacionais ainda se aplicam? O viés estatocêntrico é um dos questionamentos que Okereke, Bulkeley e Schroeder (2009) dirigem também às análises de regimes internacionais, apontando para a necessidade de se conceituar a governança do clima para além das abordagens de regimes. Particularmente, os autores apontam os desafios que o crescente envolvimento do que chamam de Atores Não Estatais (ANE) na governança das mudanças climáticas para o empreendimento intelectual da análise de regimes, levando à necessidade da expansão do campo. Particularmente, os autores avançam lançando mão de outras correntes teóricas - para além do prevalente institucionalismo liberal - para enfrentar esses desafios.

Sobre o trabalho dos autores, destaca Inoue (2016, p. 97):

“o foco estatocêntrico, no que diz respeito ao status proeminente do estado, sua natureza, definida como unitária (caixa-preta), além da diferenciação e forte demarcação de duas arenas políticas separadas: a doméstica e a internacional [...] Nesse sentido, a análise de regimes internacionais tem se concentrado menos em variáveis domésticas e mais em fatores sistêmicos. Assim, a maioria dos estudos tem focado o papel dos estados, deixando de lado o papel de outros atores, com algumas exceções [...].”

Figura 1. Número de publicações sobre governança climática (1992-2021)



Fonte: elaboração própria a partir da base Scopus

Nota: a busca, realizada em 4 de outubro de 2021, utilizou a equação: TITLE-ABS-KEY ("climat* governance") AND (LIMIT-TO (DOCTYPE , "ar") OR LIMIT-TO (DOCTYPE , "ch") OR LIMIT-TO (DOCTYPE , "bk") OR LIMIT-TO (DOCTYPE , "cp"))

Os questionamentos sintetizados por Okereke, Bulkeley e Schroeder (2009) serão centrais na emergência de um programa de pesquisas e na proposição de perspectivas analíticas que se desdobram como tendências na constituição de um campo interdisciplinar de investigações sobre governança climática, em especial na segunda década deste século XXI.

De fato, o programa de pesquisas sobre governança climática se coaduna com um conjunto de evidências que podem ser levantadas a partir dos mesmos recursos estratégicos empregados para o caso do estudo sobre regimes internacionais. Assim, uma busca rápida na base Scopus, usando a equação de busca indicada na nota da Figura 1, mais acima, recuperou 887 documentos entre artigos, capítulos de livros, livros e *papers* em conferências.

O número de publicações sobre governança climática também aponta, conforme evidencia o Quadro 1 abaixo, para o fato de que esse vigoroso campo emergente conta, no período, com contribuições de muitas áreas do conhecimento.

Quadro 1 - Número de publicações sobre governança climática no período 1992-2021, segundo áreas do conhecimento

Áreas do conhecimento	Número de publicações
Social Sciences	665
Environmental Science	477
Earth and Planetary Sciences	123
Economics, Econometrics and Finance	103
Energy	97
Business, Management and Accounting	70
Engineering	39
Arts and Humanities	37
Agricultural and Biological Sciences	28
Medicine	10
Biochemistry, Genetics and Molecular Biology	8
Chemical Engineering	7
Mathematics	7
Computer Science	5
Multidisciplinary	5
Psychology	5
Chemistry	4
Materials Science	3
Pharmacology, Toxicology and Pharmaceutics	3
Decision Sciences	1
Physics and Astronomy	1

Fonte: elaboração própria a partir de busca na base Scopus.

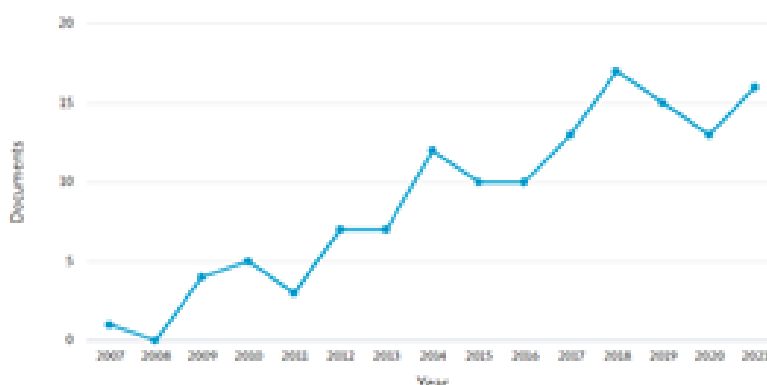
Nota: a busca, realizada em 4 de outubro de 2021, utilizou a equação: TITLE-ABS-KEY ("climat* governance") AND (LIMIT-TO (DOCTYPE , "ar") OR LIMIT-TO (DOCTYPE , "ch") OR LIMIT-TO (DOCTYPE , "bk") OR LIMIT-TO (DOCTYPE , "cp"))

Esta literatura emergente é de relevância para entender que os esforços no sentido de superar o viés estatocêntrico se processa na literatura sobre regimes internacionais em geral e também no tratamento do tema das mudanças climáticas. É interessante observar que uma parte das contribuições – em termos de artigos acadêmicos, capítulos de livro, livros e *papers* em conferências – tem privilegiado uma perspectiva que leva em conta a atuação de atores não estatais (ANE) ou, como preferem alguns autores, atores não governamentais (ANG).

Neste sentido, um refinamento dos resultados da busca indicada acima, filtrando-se dentre os resultados aqueles que enfocam ou consideraram a presença ou atuação de Atores Não Estatais (ANE) ou Atores Não-Governamentais (ANG), permite visualizar os resultados apontados abaixo.

Para o período, foram identificados 133 documentos, que se distribuem ao longo dos anos a partir de 2007. Observa-se o crescimento, desde então, do número de publicações sobre o tema da governança climática que incorporam de alguma forma os termos “atores não governamentais” ou “atores não estatais”, conforme se verifica na Figura 2, abaixo.

Figura 2. Número de publicações sobre governança climática que incorporam ou reconhecem “atores não governamentais” ou “atores não estatais”



Fonte: elaboração própria a partir da base Scopus

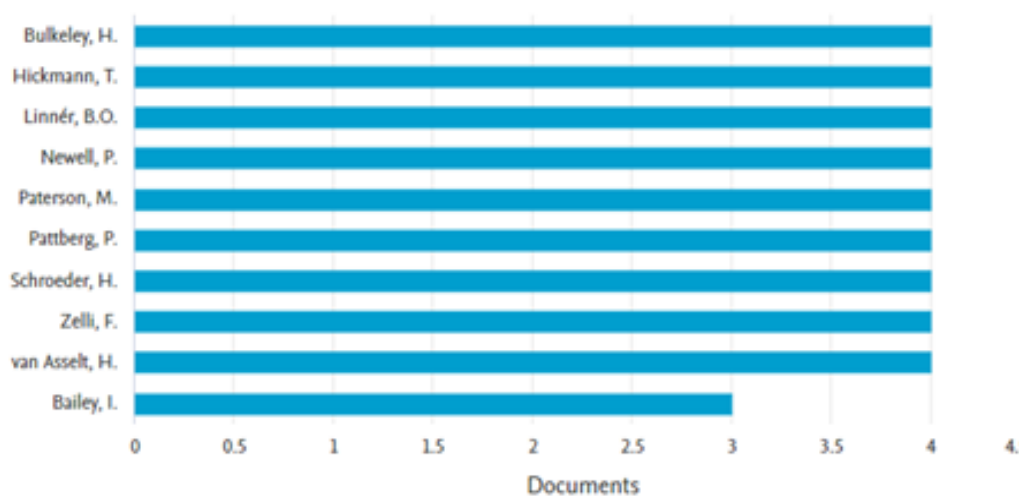
Nota: a busca foi realizada em 04 de outubro de 2021, refinando os resultados da busca anterior, o que significou a seguinte equação: (TITLE-ABS-KEY ("climat* governance")) AND ("non state actors" OR "non government* actors") AND (LIMIT-TO (DOCTYPE , "ar") OR LIMIT-TO (DOCTYPE , "ch") OR LIMIT-TO (DOCTYPE , "bk") OR LIMIT-TO (DOCTYPE , "cp"))

O primeiro artigo que dá início a esse conjunto de publicações recebeu sessenta citações no período. Foi um artigo do Professor Ian Bailey, da *School of Geography, Earth and Environmental Sciences*, professor de Política Ambiental especializado em políticas climáticas e energéticas, intitulado “*Neoliberalism, climate governance and the scalar politics of EU emissions trading*”, publicado no periódico *Area*, prestigiosa publicação da *Royal Geographical Society*. Talvez não possa ser considerado exatamente um artigo seminal ou “clássico” nesta literatura, mas algumas de suas contribuições são marcantes a respeito de algumas características críticas desse campo que

começa a se abrir ao reconhecimento e à análise da atuação de ANE e/ou ANG. Bailey (2007) interessou-se por examinar mecanismos econômicos – em particular o esquema de comercialização de emissões da União Europeia – procurando compreender como o que chamou de “neoliberalização da política climática internacional”, com a emergência de um quadro regulatório comum aos Estados europeus, significou intensas disputas sobre soberania sobre as licenças de emissão, num mundo competitivo e com relações internacionais reguladas de forma irregular, envolvendo atores supranacionais, atores estatais e também não estatais. Essa contribuição de Bailey é marcante, segundo se entende aqui na medida em que nela já se identificam elementos que serão bastante característicos na literatura sobre governança climática, como: além do reconhecimento da presença e relevância de ANE/ANG, a identificação de um papel cada vez mais importante de mecanismos de mercado na governança climática, de uma neoliberalização dessa governança, de sua fragmentação, de uma regulação internacional que é irregular (*uneven*), e da crescente influência de atores privados.

Esses elementos também são considerados característicos por análises de outros autores que se tornam influentes nesse debate. Os principais autores, por número de documentos publicados, estão identificados no Figura 3, a seguir.

Figura 3. Autores com maior número de publicações sobre “governança climática” e “atores não governamentais” ou “atores não estatais”



Fonte: Elaboração própria a partir de busca na base Scopus.

Nota: a busca foi realizada em 04 de outubro de 2021, refinando os resultados da busca anterior, o que significou a seguinte equação: (TITLE-ABS-KEY ("climat* governance")) AND ("non state actors" OR "non government* actors") AND (LIMIT-TO (DOCTYPE , "ar") OR LIMIT-TO (DOCTYPE , "ch") OR LIMIT-TO (DOCTYPE , "bk") OR LIMIT-TO (DOCTYPE , "cp"))

Por sua vez, as quinze publicações mais influentes, tendo como critério o número de citações na base Scopus, no que tange ao reconhecimento de ANE/ANG para a governança climática podem ser conhecidas no Quadro 2 abaixo.

Quadro 2. Publicações mais influentes para o tema da governança climática sob o critério dos números de citações nas bases Scopus e Google Scholar

Autor(e/as)	Referência	Número de citações (Scopus)	Número de citações (Scholar)	Palavras-chave (conforme mencionadas nos artigos)
Hoffmann, M.J.	HOFFMANN, Matthew J. Climate governance at the crossroads: Experimenting with a global response after Kyoto . Oxford University Press, 2011.	482	895	Climate change; Environmental governance; Global governance; Governance experiments; Kyoto protocol; Rule-making
Bulkeley, H., Newell, P.	BULKELEY, Harriet; NEWELL, Peter. Governing climate change . Routledge, 2010.	311	679	nd
Okereke, C., Bulkeley, H., Schroeder, H.	OKEREKE, Chukwumerije; BULKELEY, Harriet; SCHROEDER, Heike. Conceptualizing climate governance beyond the international regime. Global environmental politics , v. 9, n. 1, p. 58-78, 2009.	265	515	climate change; governance approach; international cooperation
Abbott, K.W.	ABBOTT, Kenneth W. The transnational regime complex for climate change. Environment and Planning C: Government and Policy , v. 30, n. 4, p. 571-590, 2012.	241	499	Climate change; Governance; Institutional fragmentation; Multiscalar governance; Nonstate actors; Orchestration; Polycentric governance; Regime complex; Soft law; Transnational governance
Bulkeley, H., Andonova, L., Bäckstrand, K., Betsill, M., Compagnon, D., Duffy, R., Kolk, A., Hoffmann, M., Levy, D., Newell, P., Milledge, T., Paterson, M., Pattberg, P., VanDeveer, S.	BULKELEY, Harriet et al. Governing climate change transnationally: assessing the evidence from a database of sixty initiatives. Environment and planning C: Government and Policy , v. 30, n. 4, p. 591-612, 2012.	153	274	Climate change; Governance; Legitimacy; Private authority; Public; Transnational
Stevenson, H., Dryzek, J.S.	STEVENSON, Hayley; DRYZEK, John S. Democratizing global climate governance . Cambridge University Press, 2013.	148	339	nd
Hale, T., Roger, C.	HALE, Thomas; ROGER, Charles. Orchestration and transnational climate governance. The review of international organizations , v. 9, n. 1, p. 59-82, 2014.	127	263	Climate policy; Environmental politics; International organizations; Orchestration; Transnational governance
Bailey, I., Gouldson, A., Newell, P.	BAILEY, Ian; GOULDSON, Andy; NEWELL, Peter. Ecological modernisation and the governance of carbon: a critical analysis. Antipode , v. 43, n. 3, p. 682-703, 2011.	99	189	Accountability and outcome deficits; Carbon markets; Climate governance; Ecological modernisation; Legitimacy; Political drivers
Schroeder, H., Lovell, H.	SCHROEDER, Heike; LOVELL, Heather. The role of non-nation-state actors and side events in the international climate negotiations. Climate Policy , v. 12, n. 1, p. 23-37, 2012.	79	140	climate change politics; Conference of the Parties (COP); international negotiations; non-nation state actors (NNSAs); Side Events; UNFCCC

Paterson, M.	PATERSON, Matthew. Legitimation and accumulation in climate change governance. New Political Economy , v. 15, n. 3, p. 345-368, 2010.	77	134	Accumulation; Carbon markets; Climate change; Legitimacy; Private governance
Nasiritousi, N., Hjerpe, M., Linnér, B.-O.	NASIRITOUSI, Naghmeh; HJERPE, Mattias; LINNÉR, Björn-Ola. The roles of non-state actors in climate change governance: understanding agency through governance profiles. International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics , v. 16, n. 1, p. 109-126, 2016.	67	116	Agency; Climate change; Global environmental governance; non-state actors; Power sources
Bäckstrand, K., Kuyper, J.W.	BÄCKSTRAND, Karin; KUYPER, Jonathan W. The democratic legitimacy of orchestration: the UNFCCC, non-state actors, and transnational climate governance. Environmental Politics , v. 26, n. 4, p. 764-788, 2017.	66	115	Democratic legitimacy; non-state actors; orchestration; UNFCCC
Bernauer, T., Gampfer, R.	BERNAUER, Thomas; GAMPFER, Robert. Effects of civil society involvement on popular legitimacy of global environmental governance. Global Environmental Change , v. 23, n. 2, p. 439-449, 2013.	63	136	Civil society; Climate change policy; Global governance; Legitimacy; Public opinion; Survey experiment
Biermann, F., Pattberg, P., Zelli, F.	BIERMANN, Frank; PATTBERG, Philipp; ZELLI, Fariborz (Ed.). Global climate governance beyond 2012: architecture, agency and adaptation . Cambridge University Press, 2014.	60	156	nd
Bailey, I.	BAILEY, Ian. Neoliberalism, climate governance and the scalar politics of EU emissions trading. Area , v. 39, n. 4, p. 431-442, 2007.	60	117	Climate policy; Emissions trading; European Union; Neoliberalism; Regimes; Scale

Fonte: elaboração própria a partir de busca nas bases Scopus e Google Scholar (na data de 21 de outubro de 2021).

Os trabalhos levantados aqui servirão para o mapeamento de conceitos influentes sobre governança climática, que se constituem como desdobramentos institucionais relevantes para o desenho de instrumentos de ação política para o enfrentamento dos problemas da mutação climática e também a análise da ação política. Por ora, é conveniente notar que a leitura preliminar das referências permite identificar certa convergência com relação à ampliação do foco para agentes ou atores que ultrapassam a “caixa preta” dos Estados nacionais, trazendo para a cena da agência os ANE ou ANG. Muitos dos trabalhos passam a falar em “governança multiatores”, “governança multiescala” (pensando em escalas não redutíveis às esferas internacionais e nacionais, mas também em níveis locais e setoriais), e em uma multiplicidade de centros de decisão - “governança policêntrica”.

O que deve ficar claro, nesse percurso, é que o “último dragão” de Strange, ou seja, o viés estatocêntrico, persiste em análises de regime. Observam, inobstante, desdobramentos que dão origem à literatura sobre governança climática.

O Acordo de Paris, ao propor que os países assumissem metas voluntárias para a redução das emissões de carbono (uma abordagem *bottom-up*) não consegue analisar e avaliar o contexto dos países, como também se metas propostas são ousadas, críveis ou que realmente representam a necessidade que os países possuem de alterar suas matrizes energéticas ou seus processos industriais. Além disso, questiona-se se as comitativas que representam os países nas Conferência das Partes (COP) realmente se atentam às necessidades dos países.

No caso do Brasil, organizações centradas no poder, como a bancada ruralista e outras entidades que organizam os interesses do agronegócio, por exemplo, exercem pressão sobre a autoridade estatal para que leis e regimes lhes sejam favoráveis, não correspondendo obrigatoriamente à necessidade do Brasil na redução das emissões de gases de efeito estufa no setor agropecuário, principalmente na área de mudança de uso do solo, como o desmatamento. Tampouco corresponde a uma visão mais ampla sobre um modelo de desenvolvimento mais sustentável, que atenda às necessidades socioeconômicas e à busca por maior equidade no país (Pompeia, 2021).

Assim, inúmeros autores no presente, como Okereke, Bulkeley & Schroeder (2009), Bulkeley et al (2010) e Inoue (2016) e outros, assim como Strange (1982, 1996), no passado, questionam o estatocentrismo prevalente nas abordagens de regime, propõem a ampliação das lentes dos analistas interessados nos assuntos que demandam coordenação internacional.

Inoue (2016) coloca a questão da ampliação da dimensão analítica nessa passagem do marco dos regimes internacionais para a noção de governança desta forma:

“argumenta[-se] que a noção de governança é mais ampla e por isso compreende mais dimensões do fenômeno. Não existe, no entanto, uma definição consensual de governança global, tampouco de governança climática. Propõe-se aprofundar a discussão conceitual sobre governança climática, enquanto uma problemática multidimensional, que interliga

economia-política, segurança, meio ambiente e energia e que engloba múltiplas escalas, níveis e atores.” (INOUE, 2016, p. 91)

E, mais adiante, a autora indica que seu propósito consiste em:

“construir um marco analítico provisório, porque sempre em construção, para estudar o processo de governança, entendido como construção de instituições e políticas para responder às mudanças do clima global.” (INOUE, 2016, p. 93).

A autora, que se alinha à perspectiva de Rosenau, Czempiel & Smith (1992), segundo a qual a governança é um processo mais amplo do que aqueles focalizados sob as lentes das abordagens de regime internacional, aponta, ao lado disso, que não há oposição entre os conceitos.

Considerações finais

Por ora, para voltar à autora britânica que pode ser considerada “mãe-fundadora” da Economia Política Internacional, chama-se a atenção para os seguintes pontos, a serem levados em conta quando se trata de avançar em marcos analíticos que busquem interpretar os desafios da articulação de esforços não apenas no âmbito internacional, mas em múltiplas escalas e entre múltiplos atores.

A identificação do risco de que os analistas acabem focando regimes existentes (o *chiaro*) e ignorem áreas críticas (o *scuro*). Ficariam obscurecidos temas relevantes como os direitos humanos – e talvez hoje pudéssemos acrescentar as temáticas ambientais, como o tráfico internacional de resíduos, inclusive os perigosos, as mudanças climáticas, a perda da biodiversidade e outros *commons*. Entretanto, como nos permite dizer a análise bibliométrica sobre regimes ambientais, se essas eram áreas que estavam no *scuro* em 1982, quando nossa autora está publicando seu *Hic Dragones*, elas foram trazidas para o *chiaro* ao longo das décadas subsequentes pela literatura de regimes internacionais. Apesar disso, a questão da efetividade dos regimes, ou seja, da sua eficácia em orquestrar ações concertadas entre os Estados nacionais, ou seja, entre as Partes, ainda permanece como um grande questionamento e um enorme desafio.

A esse respeito, é interessante visitar a contracrítica de Gale (1998), para quem, além de importar compreender o que leva regimes a alcançar bons resultados, ou a cooperar em certas áreas, seria ainda mais relevante investigar as razões pelas quais os resultados não são alcançados, em tantos outros casos. Novamente, podemos nos sentir convocados por essa provocação de Gale, uma vez que no que tange às negociações climáticas, se considerarmos o marco da Rio 92 como proposta da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, estamos no limiar de completar três décadas de articulações, em sucessivas COPs, ao longo das quais as emissões globais de gases de efeito estufa apenas cresceram e constatamos, a cada ano, novos recordes de aumentos de temperaturas e de sucessões de eventos climáticos extremos.

Gale (1998) propõe duas observações. A primeira é que desde o segundo pós-guerra até o final da década de 1990, houve uma multiplicação de tratados e acordos internacionais em diferentes áreas, como direitos humanos, direito ambiental, direito das mulheres, educação, a não proliferação nuclear, controle demográfico entre outras. Como tivemos oportunidade de constatar também em nosso estudo bibliométrico, são inúmeras as áreas temáticas em que se têm empregado o conceito de regimes internacionais. Também identificamos que essa é uma tendência que tem sido reforçada e acelerada.

A outra observação feita por Gale (1998, p.268) é que a implantação do conceito de regime internacional “não nos obriga a assumir, como faz Strange, que a agenda internacional seja meramente definida pelos gestores estatais”. Desde o período do pós-guerra houve o crescimento do número de atores da sociedade civil global que passaram a contestar a estrutura normativa em diversas áreas em que os regimes internacionais estavam inseridos. A participação destes atores não está limitada em aceitar a agenda estabelecida pelos gestores do Estado, mas também trabalham para que questões importantes sejam debatidas e incluídas dentro da agenda internacional. Organizações de direitos humanos, como a Anistia Internacional, influenciam os gestores do Estado, mesmo contra suas vontades, a desenvolver “conteúdo normativo e os mecanismos de conformidade do regime internacional de direitos humanos, atualmente fraco e não aplicado” (GALE, 1998, p. 269).

Essa contracrítica de Gale, que poderia ser chamada de um refinamento da percepção de Strange, está bastante alinhada, mais uma vez, com a perspectiva de Cox (1987) de que a unidade de análise da cena internacional não deveria se restringir à figura do Estado, e sim ao complexo Estado-Sociedade. Parece-nos que esta é uma perspectiva que pode fazer sentido quando se observa a problemática das mudanças do clima, já que estamos diante de um fenômeno associado à expansão global do capitalismo. Uma observação que talvez seja necessária nesse ponto é que o conceito de hegemonia na visão de Cox tem a ver com relações sociais e também com relações interestatais. Segundo ele, a hegemonia dos EE.UU. no segundo pós-guerra se fundamentou numa coalizão de forças sociais (que Gramsci chamaria de “bloco histórico”), que se voltaram à transnacionalização das grandes corporações estadunidenses e à regulação da força de trabalho.

Numa visão neogramsciana, tendo Cox (1987) como ponto de partida, uma ordem internacional poderia ser caracterizada como hegemônica quando uma determinada configuração de relações de classe pudesse projetar sua influência na cena internacional e assim apoiar um papel de liderança para seu Estado. De forma dialética, uma ordem não-hegemônica, chamada pelo autor de “imperialismos rivais”, haveria de existir quando as coalizões de classe permanecem em uma liderança no nível doméstico, não tendo força suficiente para projetar sua influência para além das fronteiras de seu Estado nacional hospedeiro.

O que percurso analítico empreendido neste artigo, permitiu identificar, na literatura revisada, avanços no sentido da construção de um enfoque analítico, consubstanciado nos aportes sobre governança climática e governança do sistema Terra, que se propõe como capaz oferecer possibilidades interpretativas diante da multiplicidade de atores e dos caracteres dinâmicos apontados nesta revisão, que também oferecem a possibilidade de que se evitem as armadilhas apontadas por Strange, reconhecendo e integrando: a) a presença e atuação de Atores Não Governamentais (além de Atores Governamentais) na governança do clima; b) a dimensão da coalizão de forças sociais a (procurar) influenciar os rumos das negociações climáticas; e c) a dimensão doméstica de posicionamentos de setores que buscam influenciar as agendas tanto da governança ambiental/climática nacional quanto nas negociações e compromissos internacionais.

Referências bibliográficas

- BADIE, Bertrand; BERG-SCHLOSSER, Dirk; MORLINO, Leonardo (Ed.). **International Encyclopedia of Political Science**. Sage, 2011.
- BULKELEY, H., BETSILL, M.; COMPAGNON, D.; HALE, T.; HOFFMANN, M. ; NEWELL, P.; PATERSON, M. (2018) Transnational Governance: Charting New Directions Post-Paris. In: JORDAN, A., HUITEMA, D., VAN ASSELT, H., & FORSTER, J. (Eds.). (2018). **Governing Climate Change: Polycentricity in Action?** Cambridge: Cambridge University Press
- COX, R. (1987) **Production, Power and World Order**, New York: Columbia University Press.
- GALE, Fred. Cave'cave! Hic dragones': a neo-Gramscian deconstruction and reconstruction of international regime theory. **Review of international political economy**, v. 5, n. 2, p. 252-283, 1998.
- GOMES, Guilherme Nascimento; CORAZZA, Rosana Icassatti. Carbon minors. **Revibec: revista de la Red Iberoamericana de Economía Ecológica**, v. 31, p. 0103-126, 2019.
- HAJER, Maarten. Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. **Policy sciences**, v. 36, n. 2, p. 175-195, 2003.
- INOUE, Cristina Yumie Aoki. Governança global do clima: proposta de um marco analítico em construção. **Carta Internacional**, v. 11, n. 1, p. 91-117, 2016.
- KINDLEBERGER, Charles P. Dominance and leadership in the international economy: Exploitation, public goods, and free rides. **International studies quarterly**, v. 25, n. 2, p. 242-254, 1981.
- MANKIW, N. Gregory. **Introdução à economia**. Cengage Learning, 2013.
- OKEREKE, C.; COVENTRY, P.; Climate justice and the international regime: before, during, and after Paris. *WIREs Clim Change*, 7: 834-851.2016. doi: 10.1002/wcc.419
- OKEREKE, Chukwumerije; BULKELEY, Harriet; SCHROEDER, Heike. Conceptualizing climate governance beyond the international regime. **Global environmental politics**, v. 9, n. 1, p. 58-78, 2009.

ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto; SMITH, Steve (Ed.). **Governance without government: order and change in world politics**. Cambridge University Press, 1992.

ROSENAU, James. **Governance in 21st century**: Global governance. New York, Sage Publ., 1995.

SAMUELSON, Paul A. The pure theory of public expenditure. **The review of economics and statistics**, v. 36, n. 4, p. 387-389, 1954.

SOUZA, Maria Cristina Oliveira; CORAZZA, Rosana Icassatti. Do Protocolo Kyoto ao Acordo de Paris: uma análise das mudanças no regime climático global a partir do estudo da evolução de perfis de emissões de gases de efeito estufa. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 42, 2017.

STRANGE, Susan et al. **The retreat of the state: The diffusion of power in the world economy**. Cambridge university press, 1996.

STRANGE, Susan. Cave! hic dragones: a critique of regime analysis. **International Organization**, v. 36, n. 2, p. 479-496, 1982. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2706530>