



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

NATHALIA REZENDE MAMEDE

**O PRINCÍPIO DE AÇÃO PARA O EMPODERAMENTO CLIMÁTICO
NA AMÉRICA LATINA**

Brasília

2022

NATHALIA REZENDE MAMEDE

**O PRINCÍPIO DE AÇÃO PARA O EMPODERAMENTO CLIMÁTICO
NA AMÉRICA LATINA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
no Instituto de Relações Internacionais da
Universidade de Brasília.

Orientadora: Prof^ª Thais Lemos Ribeiro

Brasília

2022

O PRINCÍPIO DE AÇÃO PARA O EMPODERAMENTO CLIMÁTICO NA AMÉRICA LATINA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
no Instituto de Relações Internacionais da
Universidade de Brasília.

Orientadora: Prof^ª Thais Lemos Ribeiro

Brasília, ____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. André Mendes Pini
Universidade Estadual da Paraíba

Rodrigo Führ
Universidade de Brasília

AGRADECIMENTOS

À Universidade de Brasília, por ter se tornado meu lar durante cinco anos.

Aos meus pais e minha família, em especial a minha avó Veneranda Rezende, por sempre me apoiarem.

Aos meus amigos de Brasília, Letícia Mamedes, Ana Luísa Vitali, Eduarda Dias, Maria Eduarda Andrade, Celso Coelho, Ana Luiza Flores e Maria Eduarda Dias, por terem sido abrigo durante todos esses anos longe de casa.

Aos meus amigos de infância, em especial a Natália Lima, Júlia Mourão, Olinda Luiza Mello e Rafaella Quirino, por sempre estarem comigo.

A Thaíssa Avena, Bárbara Tiemi, Milena Terra e Paula Ellinger, por terem sido minhas mentoras e apoiadoras ao longo dessa caminhada.

A Prof^a Cristina Yumie Inoue e Prof^a Thais Ribeiro, por toda paciência e partilha.

“E como saber se realmente nós e nossas vozes estão realmente sendo representadas, se não estamos nesses espaços?”

Txai Suruí

RESUMO

Este trabalho visa a discutir a Ação para o Empoderamento Climático (ACE), princípio relacionado ao Artigo 6 da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC) e ao Artigo 12 do Acordo de Paris, e sua implementação na região da América Latina e o Caribe. Ao relacionar aspectos de educação ambiental e climática, capacitação, sensibilização pública, cooperação internacional e acesso público à informação, o princípio ACE revela uma discussão sobre o papel de outros atores dentro de um sistema composto por Partes estatais. Por meio de um estudo exploratório, foram levantados a partir de fontes primárias o estado da implementação de quatro elementos relevantes para ACE, sendo eles a implementação institucional, a educação ambiental, o acesso público à informação e o alinhamento das políticas nacionais com o tema. Apesar de apresentarem lacunas distintas desde o reporte de atividades até a não padronização de termos e políticas, notou-se a existência de um esforço em todos os quatro países analisados (República Dominicana, Brasil, Argentina e Colômbia) em relação aos elementos escolhidos para a análise. Além disso, a América Latina e o Caribe apresentam esforços regionais para aplicação de componentes de ACE.

Palavras-chave: Ação para o Empoderamento Climático (ACE). Acordo de Paris. Governança Global do Clima.

ABSTRACT

This paper aims to discuss Action for Climate Empowerment (ACE), principle related to Article 6 of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and Article 12 of the Paris Agreement, and its implementation in the Latin American and Caribbean region. By relating aspects of environmental and climate education, training, public awareness, international cooperation and public access to information, ACE reveals a discussion about the role of new actors within a system composed mostly of state Parties. Through an exploratory study from primary sources it was established the status of implementation of four elements considered relevant to ACE: institutional implementation, environmental education, public access to information and alignment of national policies. Although each country presents distinct gaps, from activity reporting to non standardization of national terms and policies, there is an effort in all four countries analyzed (Dominican Republic, Brazil, Argentina and Colombia) related to the implementation of the elements chosen for the analysis. In addition, Latin America and the Caribbean present regional efforts for the enforcement of ACE components.

Keywords: Action for Climate Empowerment (ACE). Paris Agreement. Global Climate Governance.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Cronologia das principais negociações de ACE

Quadro 2: Elementos para análise dos países

Quadro 3: Implementação dos componentes na Argentina, Brasil, Colômbia e República Dominicana

LISTA DE SIGLAS

ACE - Action for Climate Empowerment; Ação para o Empoderamento Climático

AGNU - Assembleia Geral das Nações Unidas

BNCC - Base Nacional Comum Curricular

COP - Conference of Parties; Conferência das Partes

ESD - Education for Sustainable Development; Educação para o Desenvolvimento Sustentável

FAR - First Assessment Report; Primeiro Relatório de Avaliação

FBMC - Fórum Brasileiro de Mudança do Clima

GCF - Green Climate Fund; Fundo Verde para o Clima

GEE - Gases de Efeito Estufa

GEF - Global Environmental Facility; Fundo Global para o Meio Ambiente

IPCC - Intergovernmental Panel on Climate Change; Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas

LDC - Least Developed Countries; Países menos avançados

LTS - Long Term Strategy; Estratégia de Longo Prazo

NATCOM - National Communications; Comunicações Nacionais

NDC - Nationally Determined Contribution; Contribuição Nacional Determinada

NAP - National Adaptation Plans; Planos Nacionais de Adaptação

OCCR - Observatorio de Cambio Climático y Resiliencia; Observatório de Mudança do Clima e Resiliência

ODS - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

ONG - Organizações não governamentais

PNEA - Política Nacional de Educação Ambiental

PNMC - Política Nacional sobre Mudança do Clima

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PROCEL - Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica

ProNEA - Programa Nacional de Educação Ambiental

UNEP - United Nations Environment Programme; Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

ONU - Organização das Nações Unidas

SBI - Subsidiary Body for Implementation; Órgão Subsidiário para Implementação

SBSTA - Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice; Órgão Subsidiário para o Aconselhamento Científico e Tecnológico

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNFCCC - United Nations Framework Convention on Climate Change; Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima

WMO - World Meteorological Organization; Organização Meteorológica Mundial

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1. A GOVERNANÇA GLOBAL DO CLIMA E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	12
1.1. O debate sobre mudanças do clima nas Relações Internacionais	12
1.2. A governança global do clima: entre a institucionalização e a inclusão de novos atores	14
1.3. A criação dos mecanismos institucionais de governança do clima	17
2. ACTION FOR CLIMATE EMPOWERMENT (ACE): HISTÓRICO, DEFINIÇÃO E PRINCÍPIO	21
2.1. A evolução da definição de ACE na UNFCCC	22
2.2. Histórico das negociações nas Conferências das Partes sobre ACE (1992-2022)	24
2.3. Diálogos sobre ACE e o Glasgow work programme on Action for Climate Empowerment	29
2.4. Aspectos relevantes para implementação de ACE	31
3. A POLÍTICA DA AMÉRICA LATINA PARA ACE	33
3.1. A República Dominicana: o caso modelo	35
3.2. O caso brasileiro	37
3.3. O caso argentino	40
3.4. O caso colombiano	42
CONCLUSÃO	45
Referências	48

INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende analisar a implementação na América Latina e no Caribe de ações sob o Artigo 6 da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês) e o Artigo 12 do Acordo de Paris, a partir de 2016 chamado de Ação para o Empoderamento Climático, ou *Action for Climate Empowerment* (ACE). A pergunta de pesquisa que guia esse trabalho é se o princípio de ACE tem sido aplicado na América Latina, partindo da análise de ACE em si e da sua aplicação na República Dominicana, Brasil, Argentina e Colômbia.

A temática de ACE se enquadra em uma discussão mais ampla dentro das Relações Internacionais, sobretudo com relação à governança global do clima. Apesar de não existir um consenso sobre o conceito de governança global, a teoria perpassa pelo entendimento para além dos regimes internacionais. Assim, pode-se entender como parte da governança a inclusão de novos atores, o questionamento do papel central do Estado, as interseccionalidades que existem entre os diferentes regimes e a inclusão de novos níveis de decisão (INOUE, 2016). Dentro desse debate, pode-se ressaltar pontos relevantes como a criação da UNFCCC, principal marco deste trabalho, visto que ele pretende analisar decisões provenientes dessa concertação entre as Partes.

Em relação às mudanças climáticas, o Sistema Internacional se organizou em torno da Organização das Nações Unidas (ONU), criando espaços de discussão e negociação. Apesar de todos os esforços para a inclusão da pauta ambiental e, posteriormente, climática, como um tópico relevante para as Relações Internacionais com status similar a segurança, economia ou defesa, ela ainda não é vista como uma pauta urgente. Para analisar essa tentativa de centralizar a mudança global do clima, vários momentos no âmbito das Nações Unidas podem ser colocados em pauta, desde a Cúpula da Terra (1992) até o emblemático Acordo de Paris (2015).

Essa contextualização foi escolhida por elucidar toda a estrutura sob a qual ACE existe e é regimentada. Ao pensar no trabalho do Artigo 6 da Convenção e do Artigo 12 do Acordo de Paris, é impossível dissociá-lo da direção que a governança climática tem tomado, sobretudo acerca da ligação entre a ciência e a política e a inclusão de novos atores e agentes

na discussão, uma vez que o problema é multifacetado e exige respostas de diversas partes interessadas, não podendo ser isolado ou limitado a questões procedimentais.

A Ação para Empoderamento Climático foi escolhida como tema principal dentro da estrutura formal da UNFCCC por essa característica multinível e pela presença de vários atores, sendo uma atividade pouco enfatizada pelas Partes e sem muito destaque dentro das Conferências das Partes (COPs). Os seus componentes definidos a partir de 2016 são educação, capacitação, sensibilização pública, participação pública, acesso público à informação e cooperação internacional. Ainda, o tema também não tem sido muito explorado como parte integrante do combate às mudanças do clima, o que causa uma limitação dentro da própria pesquisa sobre ACE e ressalta a importância da discussão acerca da sua implementação. Apesar disso, existe um forte trabalho técnico sob o guarda-chuva do secretariado da UNFCCC e há uma responsabilidade dos Estados na implementação de todos os princípios acordados, fato que demonstra a importância de entender o grau e avanço de ações nas Partes.

O objetivo geral do trabalho é entender se ACE tem sido ou não aplicado na América Latina por meio da análise de quatro categorias, apresentadas no Quadro 2, sendo elas: i) abordagem institucional de ACE por parte dos países analisados; b) educação formal; c) políticas domésticas relacionadas à clima e sua relação com ACE e, por fim, d) o acesso a documentos, em especial o Acordo de Paris e relatórios do IPCC, traduzidos.

Para medir o grau de implementação institucional foram utilizados documentos oficiais da UNFCCC, sendo essa a primeira indicação de alinhamento com ACE. Esse trabalho considera essa adequação necessária como resposta aos acordos internacionais, ao reconhecer a existência para iniciar a implementação. A educação ambiental, por sua vez, é indicada como um dos elementos avançados na região, sendo um indicador mensurável e reportável (CAPRINI et al., 2020). O acesso público à informação também é um indicador que pode ser analisado por meio de plataformas abertas e é mensurável pela disponibilização ou não de informação. Por fim, os planos nacionais sobre mudança do clima refletem como essa política é localizada e pode indicar ou não esforços em relação à ACE.

Ainda, para a delimitação da região, foi considerada a participação em eventos de ACE divulgados pelos canais da própria UNFCCC, além de entender a vulnerabilidade da América Latina frente às mudanças climáticas e sua baixa capacidade de adaptação no momento atual. Foram consideradas outras necessidades básicas da região, como o apoio

financeiro e técnico para implementação de atividades, especialmente por sempre ser uma região citada em documentos de construção de capacidades, e ainda pelo papel que a região sempre desempenhou quando se trata da governança climática.

Quanto aos países, a decisão foi feita para entender o que seria caso modelo na região, a República Dominicana, por se tratar de um país que possui participação ativa na temática, com submissões na plataforma da UNFCCC em chamadas dos programas de trabalho sobre ACE, além de ser o único país analisado a ter uma lei sobre a inclusão da educação para o clima nas escolas primárias e secundárias. A Argentina, o Brasil e a Colômbia foram os países escolhidos por serem considerados potências climáticas, que, para além do poderio militar e econômico, considera-se como terceira via o poder na área climática, elencando os níveis das emissões de gases de efeito estufa (GEEs), a facilidade de promover uma transição para uma economia de baixo carbono, além da capacidade de moldar comportamentos energéticos (VIOLA;FRANCHINI;RIBEIRO, 2012), sendo consideradas potências grandes e médias.

Sobre a estrutura de ACE, foram levantados princípios considerados pelos documentos analisados, especialmente *policy briefs*, como princípios reportáveis, como é o caso da aplicação de atividades educacionais, além da análise pelos portais da UNFCCC da participação ativa ou não das Partes nos compromissos internacionais e negociações, a inclusão do tema em políticas nacionais de clima e o elemento do acesso público à informação. A delimitação temporal do trabalho foi demarcada pela existência do princípio até a COP 26, em Glasgow, na qual foi assinado o novo Programa de Trabalho para ACE.

O principal argumento do trabalho é que apesar de existirem casos de sucesso de alguns elementos presentes em sua definição, ACE ainda é um princípio enfraquecido quando se trata da implementação pelas Partes. Outra hipótese levantada é que institucionalmente existem entraves e falhas, principalmente no que tange à comunicação para com a UNFCCC e seus mecanismos oficiais.

Os três capítulos apresentados se conectam de forma a compreender como a governança global do clima permitiu que ACE pudesse de fato estar em pauta e como as Partes entendem essa responsabilidade perante a aplicação de princípios acordados internacionalmente no âmbito da UNFCCC. O primeiro capítulo visa a situar o tema da mudança global do clima na disciplina de Relações Internacionais e também o mecanismo da Convenção Quadro dentro da governança climática, buscando entender como esse mecanismo se formou, além de resultados relevantes que marcaram essa construção. O segundo capítulo

busca fazer uma revisão do histórico da Ação para o Empoderamento Climático, ressaltando os momentos de maior importância para a definição dos compromissos e conceitos e, ainda, como as COPs influenciaram essa construção. Por fim, o capítulo três foca na análise dos quatro países com base em elementos prioritários, analisando fontes primárias disponíveis em sites oficiais.

Metodologia

Esta monografia foi realizada a partir de um estudo exploratório sobre a temática de Ação para o Empoderamento Climático a partir de documentos oficiais da Convenção, além de quatro estudos de caso com República Dominicana, Brasil, Argentina e Colômbia. Como a etapa de análise documental, foram utilizados especialmente *policy briefs* e estudos realizados por organizações internacionais, além de fontes primárias, como documentos oficiais da UNFCCC, submissões de países na plataforma oficial da Convenção e sites governamentais de cada país analisado, especialmente os Ministérios que cuidam da pasta de Meio Ambiente.

Ademais, as palavras-chave utilizadas para a pesquisa foram governança global do clima, ACE, Ação para o Empoderamento Climático, educação ambiental ou climática, *climate open data* e empoderamento climático. Apesar da utilização da plataforma CAPES Periódicos e Google Scholar, pouca ou nenhuma bibliografia relevante foi encontrada. Para a revisão de literatura sobre governança global, foram utilizados artigos e livros disponíveis nessas plataformas.

Em relação à ACE, no entanto, optou-se pelas publicações abertas realizadas especialmente pelas Nações Unidas e por institutos da sociedade civil a fim de sistematizar a escolha pelas categorias já apresentadas. Foram coletados dados relevantes para a escolha e análise dos componentes e das variáveis, disponíveis no Quadro 2, sendo elas: NDCs, NAPs, NATCOMs, pontos focais cadastrados na UNFCCC, bases nacionais curriculares, leis aprovadas dentro de educação climática ou ambiental, políticas nacionais sobre mudanças do clima, o Acordo de Paris e relatórios do IPCC traduzidos. Esses documentos também foram analisados segundo a adequação de cada um ao princípio de ACE e às categorias mais amplas, sempre analisando a presença ou não do princípio ou de seus elementos constituintes.

Após o levantamento de dados, foi feita a sistematização desses achados e a síntese das informações, que indicaram a aproximação com a hipótese já apresentada. Para facilitar a

leitura das informações, foi criado o Quadro 3, que cumpre função comparativa entre cada categoria e país. Ainda, por uma questão de alinhamento com o tema estudado, os documentos e políticas analisadas seguiram o modelo de siglas em inglês padrão da UNFCCC, sendo traduzidas para o português por extenso.

1. A GOVERNANÇA GLOBAL DO CLIMA E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Este capítulo tem por intenção discutir a inclusão do tema de *Action for Climate Empowerment* enquanto atividade prevista dentro da Convenção de 1992, a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês), e do Acordo de Paris, de 2015, em um debate mais amplo. O capítulo discute o surgimento da discussão sobre a mudança global do clima nas Relações Internacionais, perpassando pela questão da governança do clima e, principalmente, da estruturação da UNFCCC.

1.1. O debate sobre mudanças do clima nas Relações Internacionais

A inclusão de novas agendas temáticas nas Relações Internacionais e os mecanismos multilaterais ganham força com o final da Guerra Fria. Segundo Ruggie (1992), o fenômeno surge em razão da necessidade de uma nova arquitetura em um mundo pós-guerra. É importante ressaltar que para o autor, além da demanda dessas "novas pautas", há também uma questão de efetividade relacionada ao modelo multilateral adotado, sendo, para ele, considerada uma forma mais sustentável de atuação conjunta dos Estados. Ruggie ainda afirma que as instituições e normas já estabelecidas conseguiram "estabilizar" o sistema internacional nesse novo tempo histórico, sendo uma ferramenta importante para o mundo pós-bipolarização e para inclusão de novas agendas.

Esse período trouxe para o centro da disciplina a necessidade de se reinventar uma vez que o sistema internacional reconhecia novos problemas e desafios. A introdução da noção de *bens comuns*¹, que na definição de Young (YOUNG, 2000 apud CHASEK; DOWNIE; BROWN, 2017) são elementos vitais para o ser humano que ultrapassam a fronteira dos Estados e que precisariam ser reconhecidos e protegidos pela política internacional, foi importante impulsionadora para a discussão. A definição mais aceita é de que os bens comuns globais seriam partes planetárias que não pertencem à jurisdição de nenhum país e que, ao mesmo tempo, pertencem a todas as nações (OHCHR et al., 2013).

A discussão sobre esses bens que seriam geridos de forma coletiva somada ao surgimento de órgãos científicos ligados à ONU, como é o caso do Painel Intergovernamental

¹ São considerados bens comuns a Atmosfera, os Oceanos, o Espaço Sideral e a Antártica.

para a Mudança do Clima (IPCC, na sigla em inglês)², foram decisivos para essa ligação entre a ciência do clima e a política internacional.

O *IPCC First Assessment Report (FAR)* lançado em 1990 foi o primeiro relatório que constatou a seriedade do aquecimento global, sendo o órgão igualmente criado para indicar diretrizes políticas possíveis em resposta ao problema das mudanças climáticas e atualmente também reconhecer o consenso científico sobre as mudanças do clima (CHASEK; DOWNIE; BROWN, 2017). O documento afirma que os GEEs são responsáveis por essa modificação no efeito estufa natural, além de reconhecer que a terra estava ficando cada vez mais quente ainda em 1990 (IPCC, 1990). Como um dos principais órgãos nesta área de conhecimento, as contribuições do grupo de trabalho I para o sexto relatório de avaliação do IPCC reforçaram que até 2021 "cada uma das quatro décadas foi sucessivamente mais quente do que qualquer outra década que precedeu 1850" (IPCC, 2021).

Ainda sobre o IPCC, é importante ressaltar pontos divulgados pelo órgão nos últimos anos. O Relatório Especial do Painel Intergovernamental sobre as Mudanças Climáticas sobre o Aquecimento Global de 1,5°C, publicado em 2018, reconheceu que o limite ainda aceitável seria a temperatura aumentar em até 1,5°C em até 20 anos para o cenário de melhores projeções. O IPCC considera que a marca já está em 1,1°C e que, caso os compromissos não sejam mais ambiciosos, esse número será ultrapassado rapidamente. Ainda, no relatório do Grupo de Trabalho III focado em mitigação, de 2022, ressaltam-se pontos importantes como a não redução das emissões ao longo dos anos, fator que será fundamental para conter o aumento da temperatura, além da necessidade de sequestro de carbono para que a margem ainda esteja dentro do melhor cenário.

Ainda, é preciso ressaltar a importância da tese de Rockström et al. (2009) sobre os limites planetários, que são fronteiras que constituem o sistema planetário e que garantem a existência e a prosperidade da vida humana. Um dos limites reconhecidos seriam as mudanças do clima, consideradas pelo grupo de Estocolmo como uma fronteira já ultrapassada. Essa tese científica reverbera na política e também posiciona o tema como uma urgência a ser resolvida. Estes avanços científicos permitem um melhor entendimento do fenômeno das mudanças climáticas como um todo e da importância de sua centralidade na política

² "De qualquer forma, o IPCC se configura como um arranjo científico-político, gerando, a partir de seus encontros, diversos acordos internacionais, como a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática (UNFCCC), Agenda 21, Convenção sobre Biodiversidade Biológica, Convenção Quadro sobre mudanças climáticas, Protocolo de Kyoto e Fundo de Desenvolvimento Limpo" (VELTRONE, 2016)

internacional, considerando aqui a relevância da ciência e também como parte integrante da governança do clima. Ainda, é importante ressaltar que, segundo Rockström (2009), há uma alta interação entre essas fronteiras, sendo a mudança global do clima e a perda da biodiversidade limites fundamentais para garantia da estabilidade do sistema, considerando-os muito provavelmente os dois mais importantes a serem preservados.

Apesar da pauta climática ter ganhado força e ter se tornado uma preocupação política (CHASEK; DOWNIE; BROWN, 2017), a resposta oferecida pela governança climática atualmente é considerada insuficiente em relação às constatações científicas (INOUE, 2016), especialmente sobre os pontos de não retorno, que são considerados como limites cruzados que influenciam as mudanças climáticas e podem causar alterações irreversíveis ou dificilmente reversíveis.

Até a década de 1980, o tema da mudança global do clima, inserido no debate ambiental, não era considerado prioritário, apesar de seus efeitos já serem visíveis e cada vez mais comuns por meio dos eventos climáticos extremos. As externalidades do problema foram ganhando força e as esferas de influência da mudança do clima foram mudando de proporção, sendo hoje considerada uma área intrínseca a outras, como economia, defesa e segurança (VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO, 2013), apesar da sua importância ser minimizada em detrimento dessas áreas já consolidadas dentro do campo das RIs.

Portanto, sendo considerado o meio ambiente um dos temas emergentes da disciplina – ou considerado por outros autores como a terceira área mais importante das RIs (PORTER; BROWN; CHASEK, 2000:1 apud JACKSON; SORENSEN, 2010) – e a questão climática uma de suas faces, é necessário pontuar que este trabalho está localizado dentro do debate apresentado, relacionando-se com teorias de governança global do clima e com a criação da UNFCCC, parte integrante, institucional e, considerada, neste trabalho, central dessa governança. Segundo Viola, Franchini e Barros-Platiau (2017), o desenvolvimento do tema foi capaz de a) colocá-lo ao centro da pauta internacional; b) criar uma espécie de consenso em relação à proteção do meio ambiente e; c) construir vários mecanismos para lidar com questões específicas.

1.2. A governança global do clima: entre a institucionalização e a inclusão de novos atores

A governança global enquanto lente teórica do campo de estudo das Relações Internacionais surge a partir da discussão pós-Guerra Fria sobre os mecanismos internacionais e sua funcionalidade sem governos ou poderes centrais, além da necessidade de incorporar novas questões à teoria dos regimes, de forma complementar e não contraditória, visto que os últimos seriam "um conjunto de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões em torno dos quais cada ator converge suas expectativas em uma dada área das relações internacionais", segundo a definição clássica de Krasner (2012, p. 94).

A governança pode ser definida como uma "função social" que direciona diferentes grupos para um objetivo comum e os afasta de outros não desejados (YOUNG, 2013). Considera-se para a presente análise que, para além da teoria dos regimes, a governança pretende i) incluir outros atores no sistema internacional, questionando o papel central dos Estados; ii) agir em temas que foram excluídos da teoria dos regimes, além de entender as interseccionalidades entre temas que pertenceriam a regimes distintos; iii) dar resposta aos problemas globais em múltiplos níveis (INOUE, 2016).

Inicialmente, é importante ressaltar a inclusão de múltiplos atores na governança global do clima, mesmo que sem excluir a importância do Estado e do "sistema tradicional" de acordos e tratados assinados entre nações (BIERMANN; PATTBERG; ZELLI, 2010 apud INOUE, 2016). Entende-se aqui a governança por meio de uma ótica institucionalista, isto é, que não exclui desta arquitetura as instituições formais, mas tem nelas seu principal objeto, para entender as dinâmicas dentro de um determinado problema do sistema internacional. Para Young (2013), a existência desses regimes pode se dar por meio uma imposição do sistema hegemônico, de forma espontânea, ou de forma acordada multilateralmente, como é o caso da governança do clima. Tem-se então como marco institucional da questão climática a criação da UNFCCC, que opera como o principal órgão dentro do sistema das Nações Unidas para a temática.

A arquitetura interna de governança da UNFCCC atualmente é composta pelo Secretariado; por mecanismos financeiros, como o Adaptation Fund, o Global Environmental Facility (GEF) e o Green Climate Fund (GCF); pela Conferência das Partes (COPs) e pelos Órgãos subsidiários, sendo eles o órgão subsidiário para implementação (SBI³, na sigla em

³ Subsidiary Body for Implementation

inglês) e o para aconselhamento tecnológico e científico (SBSTA⁴, na sigla em inglês). Para o tema escolhido, os arranjos que apresentam mais relevância são a Conferência das Partes, visto que é por meio delas que os acordos são assinados e consolidados, bem como os órgãos subsidiários, considerados estruturas técnicas que visam à discussão de temas relativos à implementação e ao racional científico relacionados aos acordos e suas prerrogativas, atualmente estando em destaque o Acordo de Paris.

O princípio escolhido para análise – o *Action for Climate Empowerment* – é acordado no nível internacional por meio do artigo 6 da Convenção de 1992 e do artigo 12 do Acordo de Paris, e, em suma, faz referência à inclusão de novos *stakeholders* no debate sobre as mudanças do clima. É importante notar que o ACE ressalta a importância de povos tradicionais, mulheres, crianças e jovens na resposta às mudanças climáticas e entende a responsabilidade da sociedade civil como ator e como agente na área. A inclusão desses novos grupos, mesmo que impulsionados pelos Estados responsáveis pela negociação e criação de diretrizes, pode ser entendida como uma nova perspectiva desses entes nacionais de incluí-los, seja por meio da sensibilização de pessoas, ou pela construção e fortalecimento de capacidades de grupos e coletivos.

Ainda, é necessário observar que essa área nunca foi isenta da participação de outras partes interessadas, mesmo que ainda seja considerada estadocêntrica. As negociações, os acordos e a capacidade de instaurar mecanismos em observância a eles ainda são de responsabilidade do Estado (VIOLA; FRANCHINI; BARROS, 2017). Dentro das áreas das Relações Internacionais, é possível entender a governança ambiental ou do clima como uma das mais complexas em termos de agentes com um alto grau de influência. Não é possível pensar a governança climática sem a participação da comunidade científica, considerada pela governança como ponto de influência positiva para a formulação de políticas, e a participação ativa da sociedade civil no estabelecimento de agendas em fóruns internacionais (VIOLA; FRANCHINI; BARROS, 2017), funcionando também como um mecanismo de pressão em relação ao cumprimento das obrigações estatais.

Além disso, cabe ressaltar a necessidade de lidar com as questões climáticas em diferentes níveis. Apesar da discussão em nível global ter seu grau de importância, é imperativo que o problema em questão atinja políticas locais. Não há possibilidade de entender a governança do clima como algo inerente somente aos Estados, ressaltando ainda a

⁴ Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice

importância de ACE para a localização do Acordo de Paris e da questão climática. Ainda, teóricos defendem que a existência de diferentes lentes seria a única saída para a resolução da crise climática, visto que levaria em consideração a proteção dos bens comuns e não entraves políticos e econômicos já pré-estabelecidos (VIOLA; FRANCHINI; BARROS, 2017). Em um sistema em que as nações são governadas pelas suas escolhas individuais, a inclusão de outros níveis de discussão se torna cada vez mais frequente e necessária, ainda que insuficiente.

Sobre governança global, portanto, cabe reafirmar que é um conceito aberto, que ainda possui diferentes perspectivas nas Relações Internacionais. Como afirma Inoue (2016), ainda não há um consenso evidente sobre governança global ou governança global do clima, sendo um conceito em constante evolução. Com o objetivo de entender um dos processos sob a arquitetura da UNFCCC foram escolhidos marcos teóricos que entendem a importância das instituições formais, além da relevância da inclusão de novos atores dentro da pauta climática.

Segundo Jordan et al. (2018), há uma ampliação de uma governança mais policêntrica, especialmente no período pós-Acordo de Paris. A ideia de inserir novas atividades, especialmente voltadas para redução de emissões, a fim de criar uma governança de baixo para cima (*bottom-up*) é ressaltada e pode ser entendida, por exemplo, por meio do aumento de participação, engajamento e liderança de entes subnacionais. Ainda no início do milênio, algumas correntes teóricas, como no caso de Ostrom, apontavam para a possibilidade de mudança desse paradigma, mas também para a necessidade dessas mudanças, que, segundo Ostrom, poderiam ser constatadas ao redor do sistema de governança da própria UNFCCC (JORDAN et al., 2018).

Em relação à ACE, é importante pontuar que há um movimento de inclusão de outros atores, considerados minoritários, como é o caso de mulheres, jovens e povos tradicionais, dentro da estrutura de negociações e de implementação da UNFCCC. Por meio de compromissos assinados por Estados, que fomentam a participação desses grupos a fim de ampliar a discussão sobre clima, é relevante abordar que esses atores não estatais conquistaram espaço dentro dessas agendas internacionais também por meio da pressão social. Ao entender a mudança global do clima como um tema complexo e transfronteiriço, se torna claro que apenas um ator do sistema internacional não seria capaz de resolvê-lo, o que coloca no centro da discussão a necessidade desses novos agentes que seriam capazes de entregar novas soluções.

1.3. A criação dos mecanismos institucionais de governança do clima

Em 1972, as Nações Unidas promoveram sua primeira convenção sobre meio ambiente. A Conferência de Estocolmo foi o primeiro passo desse novo arranjo multilateral em prol da discussão ambiental e ficou conhecida como Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano. Um dos principais resultados dessa Conferência foi a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP, na sigla em inglês), que, em 1988, criaria em conjunto com a Organização Meteorológica Mundial (WMO, na sigla em inglês), o IPCC. Em linhas gerais, a criação de instituições, que não eram restritas às mudanças do clima, foi essencial para o fortalecimento de organizações científicas referências na política internacional.

Na declaração produzida na conferência supracitada existiam menções à temática da educação ambiental, prevendo o princípio 19 a educação para jovens e adultos, levando em consideração pessoas "não privilegiadas", com o intuito de abranger o conhecimento sobre a responsabilidade individual para com o meio ambiente. Essa medida é considerada como uma "medida suporte" às outras ações de pesquisa e planejamento de políticas públicas. Apesar de não citar especificamente as mudanças do clima, é importante ressaltar que alguns dos princípios norteadores de ACE já apareciam de forma branda nos primórdios da discussão do tema ambiental.

Além disso, foi lançado ainda na década de 1980 o Relatório Brundtland, ou "Nosso Futuro Comum". O documento foi entregue à Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) pela então Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento e versava sobre o desenvolvimento sustentável, conceito introduzido pela primeira vez no cenário internacional nesta data e que guia até hoje a política internacional e a formulação de agendas. Ademais, o documento trazia em seu texto passagens relevantes que trariam o reconhecimento do clima como um tema urgente, citando por exemplo o aquecimento global.

O relatório Brundtland cita por 28 vezes o termo "clima", reforçando a inclusão dessa variável na análise de qualidade ambiental e do desenvolvimento sustentável. Ainda, de forma bem similar ao que se entende hoje por ACE, a educação ambiental foi colocada como componente relevante no alcance desse desenvolvimento sustentável, além de ser expressar a necessidade da inclusão do tema na matriz da educação formal de cada país.

Já em 1992, o Rio de Janeiro foi sede da primeira Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que ficou conhecida como ECO-92 ou Cúpula da Terra. Os documentos produzidos pela conferência, para além das convenções, foram a Agenda 21, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e a Carta da Terra. A Agenda 21 reconhece a mudança global do clima como um problema relacionado à atmosfera, além de seus impactos no setor de florestas. Apenas a Carta da Terra cita a educação para o desenvolvimento sustentável no ponto 14, não citando clima ao longo do seu texto, como a Declaração do Rio, que também não aborda nenhum dos dois pontos.

A conferência foi crucial no estabelecimento da governança climática, resultando na criação do primeiro órgão multilateral com capacidade de ação no tema das mudanças climáticas, a UNFCCC. Seu principal objetivo era centrado na redução das emissões de GEEs por todas as Partes signatárias, papel primordial que cumpre até os dias atuais. Além disso, a Declaração do Rio, em seu princípio 10, tentava assegurar o aumento da participação de outros atores, ressaltando a importância da inclusão da sociedade em discussões de níveis "relevantes", além do direito à informação e à justiça, em uma abordagem "inclusiva, transparente e responsável"⁵.

A criação da Convenção é um marco dentro da governança global do clima, sendo o principal órgão multilateral que lida com a questão climática. É relevante apontar que a criação de instituições muitas vezes tem por fim organizar os comportamentos de atores, e suas expectativas, em prol de temas comuns, como é o caso da mudança global do clima. A UNFCCC é até hoje o único órgão multilateral em matéria de clima capaz de estabelecer acordos vinculantes e obrigações aos Estados, como foi o caso do Acordo de Paris. Apesar disso, em prol do consenso, da assinatura e ratificação desse Acordo, muitas das questões previstas dentro desses artigos acabaram não sendo tratadas como obrigatórias.

Apesar disso, segundo Viola, Franchini e Barros (2017), as conferências que seguiram a ECO-92, na África do Sul em 2002 e novamente no Rio de Janeiro em 2012, foram na contramão do avanço das décadas precedentes, indo de encontro com a evidência científica que só apontava para a necessidade de ampliação da ambição climática. Em 2015, na COP 21, foi finalmente assinado o Acordo de Paris, único acordo multilateral sobre o tema que é mandatário, em partes, aos signatários da Convenção, e finalmente conseguiu abrir espaço para a ampliação de ações para frear a crise climática. É importante ressaltar que nem todas as

⁵ *Accountable*.

COPs tiveram o mesmo impacto, sendo algumas analisadas posteriormente neste trabalho por suas relações com ACE.

Ainda em 2015, foram adotados pela AGNU os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) por meio do documento "Transformando nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável". Em seu escopo, foi criado o objetivo de desenvolvimento sustentável 13, nomeado "Ação contra a mudança global do clima", sendo um dos 17 tópicos da principal agenda internacional contemporânea. Nesse sentido, é importante ressaltar que esses objetivos preveem metas para o alcance da Agenda, sendo relevantes para esta análise as metas 4.7, 12.8, 13.3, 16.7 e 16.10.

As metas mencionadas fazem parte de um quadro específico sobre construção de capacidades e cooperação internacional, sendo coerentes com o princípio de ACE. A meta 4.7 prevê que todas as pessoas em idade escolar possam desenvolver conhecimentos e habilidades a fim de promover o desenvolvimento sustentável; a meta 12.8, que todas as pessoas possuam informação para conseguir viver em harmonia com a natureza; a 13.3 aborda explicitamente o conhecimento sobre mitigação, adaptação e perdas e danos relacionados à mudança global do clima; e as metas do ODS 16 prevêm que as tomadas de decisão devem ser "responsivas, inclusivas, participativas e representativas", além de abordar o tema de acesso público à informação.

Neste sentido, um ponto fomentado por meio da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) em razão da urgência do alcance dos objetivos supracitados é o de implementação da Educação para o Desenvolvimento Sustentável (ESD⁶, na sigla em inglês) (UNESCO, 2018). Sendo uma das bases institucionais para a implementação de ACE e um arcabouço importante para o alcance de compromissos relacionados às mudanças climáticas, o principal objetivo dessa iniciativa é educar indivíduos para a tomada de decisões conscientes, tanto de maneira individualizada, quanto de maneira coletiva quando se aborda a inserção de novos atores em processos decisórios e na formulação de políticas públicas. Aqui, entende-se que a educação é uma importante ferramenta para uma melhor tomada de decisões, além da formulação de políticas mais robustas.

Nos últimos anos, as discussões consideradas mais relevantes por esse arcabouço institucional giraram em torno da definição do Artigo 6 e da criação do Manual de Regras do Acordo de Paris, finalmente finalizado na COP 26, em Glasgow. Agora, espera-se que a COP

⁶ Education for Sustainable Development.

27, que acontece em novembro de 2022, seja focada em maneiras de implementação dos tópicos acordados anteriormente, considerando as diferentes capacidades de cada Parte e construindo diretrizes para o avanço dos mecanismos criados pelo Acordo de Paris.

O arcabouço teórico apresentado tem por intenção localizar a temática dentro do campo das Relações Internacionais e dentro da teoria de governança climática, além de entender a trajetória histórica da inserção da mudança global do clima como tema prioritário na agenda internacional. Foi apresentada a criação dos mecanismos internacionais e as decisões relevantes tanto para o tema das mudanças climáticas, quanto para a introdução da educação dentro do desenvolvimento sustentável.

2. ACTION FOR CLIMATE EMPOWERMENT (ACE): HISTÓRICO, DEFINIÇÃO E PRINCÍPIO

Neste capítulo, serão explorados a definição e os elementos constituintes de ACE, além da realização de um levantamento do histórico de negociações sob a alçada da UNFCCC. Ainda, serão delimitados componentes relevantes para a aplicação nos casos que serão apresentados no capítulo 3 a fim de analisar os avanços de ACE nos países selecionados.

2.1. A evolução da definição de ACE na UNFCCC

O termo *Action for Climate Empowerment* (ACE), ou em tradução livre Ação para o Empoderamento Climático, surge sob a alçada da UNFCCC para designar um componente específico da ação climática voltado para o engajamento de grupos distintos na discussão de clima e a inclusão da temática de mudanças do clima em ferramentas de educação, tanto para sensibilização quanto para capacitação de pessoas.

Historicamente, esse termo foi introduzido no texto que funda a Convenção Quadro, de 1992. O artigo 6 deste acordo é intitulado "Educação, treinamento e sensibilização do público", que seria a definição anterior à criação do termo ACE pela UNFCCC, e define:

Artigo 6: Educação, Treinamento e Conscientização Pública

Ao cumprirem suas obrigações previstas no Artigo 4, parágrafo 1, alínea (i), as Partes devem:

a) Promover e facilitar, em níveis nacional e, conforme o caso, subregional e regional, em conformidade com sua legislação e regulamentos nacionais e conforme suas respectivas capacidades:

I) a elaboração e a execução de programas educacionais e de conscientização pública sobre a mudança do clima e seus efeitos;

II) o acesso público a informações sobre mudança do clima e seus efeitos;

III) a participação pública no tratamento da mudança do clima e de seus efeitos e na concepção de medidas de resposta adequadas; e

IV) o treinamento de pessoal científico, técnico e de direção.

b) cooperar, em nível internacional e, conforme o caso, por meio de organismos existentes, nas seguintes atividades, e promovê-las:

I) a elaboração e o intercâmbio de materiais educacionais e de conscientização pública sobre a mudança do clima e seus efeitos; e

II) a elaboração e a execução de programas educacionais e de treinamento, inclusive o fortalecimento de instituições nacionais e o intercâmbio ou recrutamento de pessoal para treinar especialistas nessa área, em particular para os países em desenvolvimento.

(BRASIL, 1998, p. 7).

Neste trabalho, duas das principais características são ressaltadas, sendo elas a educação para o clima e a cooperação internacional para sensibilização do público geral em

relação às mudanças climáticas. Os dois componentes representam um fator importante para a análise dos países que será feita no próximo capítulo, uma vez que possuem ações mensuráveis e já reportadas para a UNFCCC, como é o caso da inclusão da pauta climática em planos nacionais de ensino e educação ou a tradução de documentos oficiais ligados à clima para línguas locais, ambos meios formais de implementação.

Além das reuniões⁷ dos órgãos subsidiários da UNFCCC para implementação (SBI) e aconselhamento científico e tecnológico (SBSTA), algumas Conferências das Partes (COPs) foram relevantes para a negociação do tema, sendo elas a COP 8 (Nova Deli), COP 13 (Bali), COP 16 (Cancun), COP 18 (Doha), COP 20 (Lima), COP 21 (Paris), COP 22 (Marrakesh), COP 24 (Katowice), COP 25 (Santiago/Madrid), e, finalmente, a COP 26 (Glasgow), em 2022. Após a assinatura do Acordo de Paris, na negociação de Bonn de 2016, a alcunha ACE foi sugerida, sendo usada para definir esses esforços de educação e engajamento climáticos que já apareciam em documentos oficiais.

Além do texto da Convenção, o Acordo de Paris reconhece o princípio como uma forma de fortalecer as ações de mitigação e de adaptação previstas e faz menção à ACE em seu artigo 12:

Artigo 12: As Partes devem cooperar na adoção de medidas, conforme o caso, para melhorar a educação, o treinamento, a conscientização pública, a participação pública e o acesso público à informação sobre mudança do clima, reconhecendo a importância dessas medidas no que se refere ao fortalecimento de ações no Âmbito deste Acordo (MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES [MCTIC], 2017, p.25).

Ainda, o Programa de Trabalho de Glasgow para ACE, após a revisão do programa de Doha que versa sobre o artigo 6 – isto é, primeira menção de ACE na Convenção – propõe ações para os próximos 10 anos sobre o tema. Sendo o documento guia mais atualizado, ele divide-se ainda quatro ações centrais – coerência política, ação coordenada, ferramentas e suporte e monitoramento, avaliação e reporte – para implementar os seis pilares de ACE: i)

⁷ Também conhecidas por Conferências ou Reuniões de Bonn.

educação; ii) capacitação; iii) sensibilização⁸ pública; iv) acesso público à informação; v) participação pública e vi) cooperação internacional.

Para além do conceito e dos acordos que moldam ACE, é importante considerar que como parte constituinte da ação climática proposta pela UNFCCC, esse movimento é também participante da governança do clima e das estruturas oficiais da Convenção. Ainda, foi dentro dessa estrutura que surgiram os primeiros direcionamentos sobre a necessidade da sensibilização e da educação na luta contra as mudanças do clima.

É importante ressaltar que, ao longo das negociações de ACE, foram adotadas duas formas de analisar o mesmo fenômeno, sendo elas as ações de democratização, que visam uma inclusão em perspectiva cidadã, e as ações neoliberais, que pensam o indivíduo como consumidor (CAPRINI et al., 2020). Na próxima subseção, alguns elementos vão ser relevantes para entender os rumos que ACE tomou a partir de 1992, não necessariamente tendo sido um caminho único.

Apesar deste trabalho entender como uma via de democratização do problema de mudanças do clima, alguns autores afirmam que ACE seria uma forma de individualizar a responsabilidade de respostas às mudanças do clima, o que fica mais evidente quando algumas negociações abordam mudanças de consumo e de comportamento que considerem a mudança global do clima. Essa resposta neoliberal estaria focada em entender não o cidadão, mas o papel de consumidor de cada indivíduo. Por exemplo, na educação, segundo Caprini et al. (2020), esse fator difere-se entre uma educação que forme consumidores conscientes de seu papel ambiental em contraposição a uma educação que lhes dê base para entrar na discussão e participar ativamente das decisões políticas. Para tanto, considera-se a segunda opção como a política corrente e incentivada atualmente pela UNFCCC, e que será analisada.

2.2. Histórico das negociações nas Conferências das Partes sobre ACE (1992-2022)

A educação climática foi introduzida desde o primeiro documento relacionado ao estabelecimento do primeiro mecanismo de governança internacional do clima, a Convenção de 1992. Neste documento, são reconhecidas as ações de educação, capacitação e

⁸ A tradução oficial feita pelo Itamaraty adota conscientização pública, sendo uma escolha semântica para este trabalho a utilização da palavra sensibilização. A escolha nos países de língua espanhola segue a mesma lógica. A diferença adotada aqui é que a conscientização espera como resposta alguma ação proveniente do indivíduo, enquanto a sensibilização busca a disseminação de informações, tornando alguém ciente da existência de algum problema. Ainda, a palavra conscientização denota uma transferência linear de conhecimento, o tornar [alguém] consciente, o que não é o caso quando se trata de temas ambientais.

sensibilização pública. Este texto faz referência ao cumprimento do Artigo 4, da mesma Convenção, que se relaciona com os compromissos firmados pelos países em prol da redução de GEEs levando em consideração as "responsabilidades comuns, mas diferenciadas" e ressaltando suas obrigações. Este artigo, além de reafirmar a necessidade da observância das atividades citadas pelo Artigo 6, ressalta a necessidade de informações relativas à sua implementação.

O Artigo 6 visa à abordagem multinível, considerando a esfera global e também subnacional de suas atividades. Essa perspectiva, ainda em 1992, aponta para um reconhecimento de que outros atores, além dos Estados, deveriam fazer parte desse debate e da tomada de decisões. As atividades propostas foram a criação do componente de educação climática além de atividades para aumentar a sensibilidade da população a respeito do fenômeno; um acesso livre a dados relativos às mudanças do clima e como ela poderia impactar a vida humana; processos participativos na resposta às mudanças do clima; e capacitação de pessoal em termos profissionais. Em relação ao componente de cooperação internacional, o documento já previa o desenvolvimento de materiais educacionais por meio de mecanismos pré-existentes na esfera internacional, além da criação de programas de capacitação e fortalecimento de capacidades e instituições em países não-Anexo I⁹.

A introdução dessa temática pela Convenção de 1992 permitiu que o trabalho tivesse uma validação da comunidade internacional, apesar de muitas dificuldades terem sido apontadas em relação à implementação de atividades. Com uma nova definição sob a alçada do Acordo de Paris, por meio do Artigo 12, o tema novamente foi incluído nos principais debates sobre mudanças do clima. Apesar de apenas reafirmar as propostas já feitas pela Convenção, o Acordo de Paris teve maior incidência na comunidade internacional, por ser primeiro acordo vinculante proposto sobre mudanças do clima, sendo o capítulo de ACE ainda completamente voluntário para as Partes. Ainda, é importante ressaltar que as áreas propostas de educação, treinamento, sensibilização pública, participação pública e acesso público à informação são meios encontrados para fortalecer o cumprimento e a eficácia do Acordo.

Apesar desses dois marcos serem considerados os mais relevantes, um longo caminho foi percorrido, especialmente para definição de atividades dentro do escopo do Artigo 6 após

⁹ Países Não-Anexo I faz referência aos países que não teriam metas de redução pelo Protocolo de Kyoto, diferentemente dos Países do Anexo I. O termo é utilizado até hoje para diferenciar grupos de países distintos dentro da lógica climática sem recorrer aos termos ligados ao desenvolvimento.

a criação da Convenção. Durante a COP 8, com sede em Nova Deli no ano de 2002, uma das resoluções adotadas foi o Programa de Trabalho de Nova Deli, que visava à definição dos 6 elementos constituintes do Artigo 6, que se tornaram os componentes de ACE em sua nova definição proposta em 2015. Além disso, o programa previa atividades e sugestões de implementação e definiu prioridades iniciais, como a identificação de lacunas e a intenção do fortalecimento de capacidades especialmente em países do Anexo I.

Durante a COP 13, em Bali (2007), foi acordada a revisão do programa de Nova Deli, previsto até 2012, ano em que um novo documento revisado entrou em vigor. Essa emenda definiu o escopo de todos os seis elementos constituintes, provendo uma definição para cada área e ressaltando novos tópicos dentro de participação pública. Ademais, o texto previa a elaboração de planos de ação nacionais que pudessem ter atividades mensuráveis e tempestivas, e ainda a designação de pontos focais nacionais com responsabilidades específicas em relação à Convenção Quadro. Em adição ao programa anterior, foram estabelecidas diretrizes para pesquisas que conectassem conhecimento e práticas com a intenção de estabelecer uma linha de base de sensibilização pública. Ao secretariado, foi dada a função de promover encontros para compartilhamento de melhores práticas e lições aprendidas, além da criação de um portal para compartilhamento de práticas, que ficou conhecido como *CC:iNet*.

Em Cancun, durante a COP 16 (2010), a decisão 7/CP. 16, apesar de não aportar novas diretrizes, reconheceu os avanços e incluiu novas perspectivas de implementação, como por exemplo a menção do Fundo Verde para o Clima (GCF¹⁰) como potencial doador para atividades sob o Artigo 6. Ao secretariado, as funções de coordenação foram reforçadas por meio da possibilidade de facilitação de redes de troca entre os pontos focais, além da inclusão de trabalhos anuais do SBI ao demandar o início de um movimento em prol da revisão da implementação do programa de trabalho de Nova Deli já modificado.

Em 2012, foi adotado durante a COP 18 o Programa de Trabalho de Doha, que ficou em vigência até a adoção do programa de Glasgow, em 2021. Inicialmente previsto como um programa de oito anos sobre ACE, o programa foi revisto apenas em 2022. O texto aprovado em Doha leva em consideração as diferentes capacidades das regiões de adotar políticas de ACE, em especial África, países menos desenvolvidos (LDCs¹¹, da sigla em inglês) e

¹⁰ Green Climate Fund.

¹¹ Least Developed Countries.

Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento. Outro ponto relevante em 2012 foi o reconhecimento da importância das comunicações nacionais (NATCOM, na sigla em inglês) para o desenvolvimento das atividades relacionadas ao Artigo 6 (UNESCO; UNFCCC, 2020).

Para além disso, novas estratégias foram incluídas nesse escopo, como a primeira reunião anual do SBI que trataria da primeira área focal do programa de trabalho de Doha, reconhecendo ainda pela primeira vez a temática de gênero como um assunto transversal de todos os elementos constituintes desse artigo. Ainda, foi feita indicação para o fortalecimento da cooperação sul-sul e da cooperação trilateral em relação à educação, capacitação e construção de capacidades. Foi também em Doha que as Organizações Não Governamentais (ONGs) ganharam novos contornos na aplicação do Artigo 6, sendo ainda convidadas à participação nos diálogos anuais do SBI.

A Declaração Ministerial sobre Educação e Sensibilização de Lima, assinada durante a COP 20, reconhecendo a iniciativa proposta pela UNESCO sobre a Educação para o Desenvolvimento Sustentável, é considerada um momento de inflexão segundo a UNFCCC (s.d.), no qual foi proposta a integração da questão climática na educação formal e informal. Em 2015, foi proposto pela COP 21 o início da revisão do Programa de Doha pelo SBI, além da assinatura do Acordo de Paris, que, em complementação ao Artigo 6 da Convenção, trouxe em seu texto o Artigo 12, que reafirma os compromissos e trabalhos iniciados pelo Artigo 6 de 1992. Com a finalização do Acordo de Paris, em 2016 na COP de Marrakesh, as Partes foram incentivadas a revisar suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC, na sigla em inglês) para a inclusão do tema, que no mesmo ano foi nomeado como *Action for Climate Empowerment* (ACE) (UNFCCC, s.d.). Ainda, foi concluída a revisão proposta pelo programa de Doha, ressaltando também a importância de novos documentos como as estratégias de longo prazo (LTS, da sigla em inglês) e a necessidade de uma abordagem que seja sensível à questão de gênero. Por fim, o sistema de informações criado pelo programa de Nova Deli foi extinto, incorporando as novas comunicações ao sistema do website da UNFCCC, indicando um fortalecimento de ACE dentro da Convenção.

Em 2018, foi adotada a Decisão sobre ACE, parte integrante do programa de trabalho dentro do Acordo de Paris. Ainda na COP 24, foram reforçados os princípios de inclusão e participação, sobretudo de mulheres. O texto proposto ainda modifica a visão inicial de ACE, saindo do escopo de democratização e avançando em pautas neoliberais, focadas no comportamento de indivíduos em detrimento da participação de outros atores. Por fim, a

decisão da COP 25 relativa à ACE foi relacionada à última revisão do programa de Doha a fim de realizar um inventário das atividades implementadas, além da identificação da efetividade, problemas e necessidades para a continuação dessa implementação em um quadro pós-Doha.

Quadro 1: Cronologia das principais negociações de ACE

Ano	Evento	Acordo	Principais avanços em ACE
1992	Eco 92	Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC)	Criação do Artigo 6
2002	COP 8 (Nova Deli)	Decisão 11/CP.8	Programa de Trabalho de Nova Deli (primeiro programa sobre o trabalho no escopo do Artigo 6)
2007	COP 13 (Bali)	Decisão 9/CP. 13	Revisão do Programa de Trabalho de Nova Deli (delimitação e caracterização dos 6 elementos constituintes do Artigo 6)
2010	COP 16 (Cancun)	Decisão 7/CP.16	Demanda da inclusão do SBI para definição de maneiras de implementação
2012	COP 18 (Doha)	Decisão 15/CP.18	Programa de Trabalho de Doha (2012-2020)
2014	COP 20 (Lima)	Declaração Ministerial sobre Educação e Sensibilização de Lima (Decisão 19/CP.20)	Integração da educação formal e informal para alcance dos objetivos da UNFCCC
2015	COP 21 (Paris)	Acordo de Paris	Criação do Artigo 12
2016	COP 22 (Marrakesh)	Decisão 17/CP.22	Definição do termo Action for Climate Empowerment (ACE), pedido de inclusão do tema de ACE nas NDCs e revisão intermediária do Programa de Doha
2018	COP 24 (Katowice)	Decisão sobre ACE	Novas diretrizes sobre participação e inclusão (especialmente de mulheres)
2019	COP 25 (Santiago/Madr i)	Decisão 15/CP.25	Revisão do Programa de Trabalho de Doha, inventário das ações feitas até o momento sobre ACE e TdR relativo à Decisão sobre ACE
2021	COP 26 (Glasgow)	Decisão-/CP.26	Lançamento do Programa de Trabalho de Glasgow (2022-2032) (novas ações foram propostas dentro de 4 áreas prioritárias para o

Ano	Evento	Acordo	Principais avanços em ACE
			alcance dos 6 componentes de ACE)

Fonte:elaboração própria.

Com o fim do programa de Doha e a sua revisão, como apontado pelo Quadro 1, foi adotado o programa de Glasgow na COP 26, com duração de dez anos. O novo programa, que será discutido na próxima seção, foi o primeiro a identificar atividades de áreas específicas para fortalecer as seis áreas previstas para ACE.

2.3. Diálogos sobre ACE e o Glasgow work programme on Action for Climate Empowerment¹²

Os diálogos sobre ACE ocorrem dentro da estrutura da UNFCCC com o intuito de promover um encontro entre as Partes e outros *stakeholders* para o compartilhamento de ideias e ações sobre o Artigo 6 da Convenção e o Artigo 12 do Acordo de Paris. Os workshops tiveram início em 2002, sendo o primeiro organizado pela SBSTA a fim de organizar o trabalho no escopo do Artigo 6. A partir de 2003, outros eventos ocorreram entre as Partes sob responsabilidade do SBI, tendo sido realizadas 21 reuniões até o ano de 2022.

As contribuições mais relevantes foram relacionadas ao movimento das Partes de sintetizar as comunicações nacionais que continham os elementos de educação, sensibilização pública e capacitação; a indicação da criação da primeira plataforma virtual para ACE, CC:iNet, extinta anos depois; a indicação de um olhar sensível a gênero para os seis elementos constituintes; além da revisão técnica dos programas que tinham sido negociados previamente pelas COPs. O primeiro diálogo específico sobre o Artigo 6 foi realizado em 2013, após a inclusão de uma sessão anual para discussão do tema aprovada pelas Partes, sendo os oito diálogos consagrados para a implementação e revisão do Programa de Trabalho de Doha (2012-2020).

O primeiro diálogo no escopo do Programa de Glasgow ocorreu em 2022, durante a SBI 56. O principal foco desse primeiro encontro era em como engajar crianças e jovens na implementação desse novo Programa. Adotado em 2021, durante a COP 26, o programa foi o primeiro a estabelecer marcos e atividades específicas relacionadas aos seis elementos de

¹² Programa de Trabalho de Glasgow para Ação para o Empoderamento Climático, em tradução livre.

ACE, visando à superação das falhas de implementação dos programas anteriores. As suas áreas prioritárias foram divididas em (i) coerência política, (ii) ação coordenada, (iii) ferramentas e suporte e (iv) monitoramento, avaliação e reporte. O programa terá revisões nos anos de 2026 e 2031, sendo o primeiro programa decenal proposto para ACE.

Sobre a primeira ação prioritária – coerência política –, o programa de Glasgow entende que é necessária a inclusão em políticas nacionais relacionadas às mudanças climáticas uma estratégia que de fato cubra todos os componentes supracitados, criando um arcabouço institucional para a implementação de ACE. A ação coordenada tem por intenção organizar as Partes para uma ação que seja conjunta em aplicar as quatro áreas prioritárias e para que se reúnam anualmente, conforme já ocorria em razão do Programa de Doha. Ainda, estabelece marcos importantes na inclusão de jovens e crianças, propondo a preparação de fórum anual jovem, além de entender a tradução de cursos e capacitações em línguas locais como prioritário, a fim de realmente promover uma inclusão de diferentes comunidades locais.

Sobre ferramentas e suporte, o texto do programa incentiva as Partes a entender o melhor custo-benefício de aplicação dos princípios e urge o apoio dos governos nacionais aos governos subnacionais. Ainda, esse componente prevê a construção de capacidades ao incentivar a identificação de desafios e a possível necessidade de transferência de tecnologias, levando sempre em consideração a implementação de medidas em ACE que possam colaborar e andar em conjunto com ações para mitigação e adaptação. Além do fórum jovem proposto pela ação coordenada, este elemento também é relevante por tratar da inclusão da juventude nas delegações nacionais das Partes como forma de ampliar a participação de diferentes atores enquanto constrói capacidades para esse grupo.

Por fim, a última área prioritária é o monitoramento, avaliação e reporte, sendo uma das principais fraquezas identificadas pela UNFCCC desde o programa de Nova Deli. Apesar do reporte ser possível, as Partes encontram alguma ou muita dificuldade em monitorar e avaliar as atividades (CAPRINI et al., 2020), uma vez que muitas delas não conseguem ser quantificadas. Um ponto importante dessa área é que para além da relação das Partes com a UNFCCC, ela também foca no acesso público à informação, especialmente em temas relacionados às Comunicações Nacionais e planos nacionais relacionados à ACE e ressalta a utilização de canais abertos de comunicação e redes sociais como ferramentas possíveis para o livre acesso à informação.

Para além das quatro áreas prioritárias, pela primeira vez no escopo de um programa foram sugeridas atividades concretas em cada um dos seis elementos constituintes. Alguns dos pontos mais relevantes para essa análise foram para educação, sendo a inclusão da temática de mudanças do clima e respeito ao conhecimento tradicional nos currículos escolares; o treinamento do quadro de pessoal do serviço público de diferentes pastas a fim de capacitar um grupo técnico para clima; aumento da sensibilização pública em relação ao tema por meio da criação de comunidades de prática; em relação ao acesso público à informação, como a tradução de documentos oficiais chaves e medidas para outras línguas para facilitar a territorialização dessas decisões; em participação social, o estabelecimento de diferentes consultas públicas para decisões relacionadas às mudanças do clima; e, finalmente, em cooperação internacional, o aumento das trocas de lições aprendidas e melhores práticas entre diferentes *stakeholders* e Partes.

2.4. Aspectos relevantes para implementação de ACE

Para fins de análise dos quatro países sugeridos pelo trabalho, alguns componentes se tornaram mais relevantes para entender o arcabouço da implementação de ACE e apontado no Quadro 2 Neste trabalho, serão utilizados como ponto de partida demandas que surgiram nas primeiras decisões sobre o tema, além de atividades integradas no último programa. Para entender os caminhos de cada Parte relacionados à implementação de ACE serão primeiramente considerados componentes institucionais, como é o caso da indicação de pontos focais para ACE formalmente registrados na UNFCCC, a menção do termo ACE, Artigo 6 ou Artigo 12 nas NDCs, especialmente se foram revisadas ou não pós-2015 para a inclusão do conceito definido em 2016, nos Planos Nacionais de Adaptação (NAPs¹³, da sigla em inglês) e nas Comunicações Nacionais submetidas pelas Partes no sistema da Convenção.

Quadro 2. Elementos para análise dos países

Elemento principal	Material para análise	Plataformas
Alinhamento institucional com as políticas da UNFCCC	a) NDCs b) NAPs c) NATCOMs d) Pontos focais cadastrados	Plataforma de submissão da UNFCCC

¹³ National Adaptation Plans.

Educação formal	a) Bases nacionais curriculares b) Leis aprovadas para educação ambiental ou climática	Websites oficiais dos governos dos países analisados (Ministérios da Educação)
Política interna	a) Políticas nacionais sobre mudanças do clima	Websites oficiais dos governos dos países analisados (Legislativo)
Documentos com tradução para as línguas oficiais de cada país	a) Acordo de Paris b) Relatórios do IPCC	Websites oficiais dos governos dos países analisados (Ministérios das Relações Exteriores)

Fonte:elaboração própria.

Aqui entende-se como fundamental a base institucional que essas medidas podem proporcionar, estabelecendo ou não um alinhamento com as discussões que estão sendo coordenadas pelas Partes e pelo secretariado. Além disso, é importante reforçar que essas são as diretrizes basilares para que as Partes de fato tomem ação em relação às atividades propostas dentro do escopo delimitado pela UNFCCC, uma vez que permitem que as ações sob a alçada de ACE se justifiquem e tenham maneiras de serem mensuradas e reportadas.

Em relação aos seus componentes de ACE, as atividades propostas pelo Programa de Glasgow relacionadas ao componente de educação serão priorizadas para analisar se ACE caminha para sua implementação na América Latina. Sistemáticamente, o trabalho olhará para a inclusão ou não da temática da mudança global do clima e do desenvolvimento sustentável nas diretrizes nacionais curriculares de cada país em análise. Não serão considerados aqui projetos em via de votação, apenas leis formalmente adotadas até 2022 e serão considerados marcos legais que estabeleçam essa inclusão, além de sites dos governos centrais que forneçam a capacidade de analisar se os temas foram incorporados de maneira formal. A razão para a escolha desse componente é que, segundo Caprini et al. (2020), junto ao componente de sensibilização pública, foi o que mais possuiu atividades propostas pelas Partes ao longo dos anos do Programa de Nova Deli e de Doha. Contudo, a análise de Caprini et al. (2020) não leva em consideração dados desagregados por região e, portanto, os componentes citados podem não possuir o mesmo padrão na América Latina.

Por fim, serão analisados componentes relacionados à política doméstica de cada país, sendo essa uma das fases de implementação propostas pelas diretrizes de ACE, uma vez que é necessário fazer um balanço nacional de políticas públicas para entender os avanços nessa matéria. O trabalho contará com documentos oficiais relativos às políticas nacionais de clima, refletindo sobre terem ou não alguma estratégia relacionada a algum dos seis componentes de ACE. Além disso, outro componente relevante de competência de cada Parte é o de acesso

público à informação. Para sua análise, serão verificados se há uma disponibilização em sites governamentais de materiais internacionais relativos à clima traduzidos. Para tanto, serão utilizados os portais governamentais como fonte de análise das políticas nacionais sobre as mudanças do clima e da tradução, ou não, do Acordo de Paris e do último relatório do IPCC para a população de uma forma geral.

O componente de acesso público à informação se justifica pela relevância que o tema tem tomado em atividades de mitigação e adaptação. *Open data* e *open source* para mudanças do clima têm sido apostas para impulsionar uma resposta conjunta e multinível, além de fomentar temas de justiça climática em países que ainda não possuem uma alta participação pública. Ainda, o open data pode ainda, segundo relatório do World Resources Institute (WRI) (GRINSPAN; WORKER, 2021), potencializar a sensibilização do público e a educação em prol do avanço de ACE. O reconhecimento da importância de novos atores na governança climática também perpassa pela necessidade de transparência de dados.

Além da apresentação das principais decisões sobre ACE dentro das COPs e da longa trajetória de definição de conceitos e escopo, o capítulo define que os quatro países escolhidos serão analisados, portanto, no próximo capítulo a partir da (a) abordagem institucional de ACE e seus compromissos internacionais; (b) pela aplicação da principal atividade do componente de educação; (c) pelas políticas domésticas sobre clima e a localização dos compromissos assumidos; e, por fim, da (d) disponibilização de documentos traduzidos como fonte de *open data* para a inclusão de atores para além das Partes na discussão sobre clima, conforme o quadro 2 demonstra.

3. A POLÍTICA DA AMÉRICA LATINA PARA ACE

Este capítulo tem por objetivo apresentar e analisar os quatro países escolhidos, sendo eles a República Dominicana, escolhida como caso modelo para análise e como representação da América Central, o Brasil, a Argentina e a Colômbia, sendo aqui escolhidos pelo status de potências climáticas na região da América Latina e do Caribe. Para a escolha desses países, foi necessário entender o espaço que cada um deles ocupa na região, especialmente partindo do conceito de potências climáticas, além do caso da República Dominicana, que possui ações voltadas para ACE desde o Artigo 6 da Convenção.

Cabe destacar que para além do envolvimento das Partes analisadas, a região possui esforços conjuntos para implementação de alguns temas de ACE. Na América Latina, a tentativa mais clara é o Acordo de Escazú, Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Justiça em Temas Ambientais, o primeiro acordo internacional em matéria ambiental já produzido pela América Latina e o Caribe. Todos os países analisados assinaram este acordo, tendo ele sido ratificado apenas pela Argentina até o momento.

Quadro 3. Implementação dos componentes na Argentina, Brasil, Colômbia e República Dominicana

	República Dominicana	Brasil	Argentina	Colômbia
Inclusão de ACE na NDC	X			
Inclusão de ACE no NAP		X		
Inclusão de ACE nas NATCOMs	X			X
Pontos focais na UNFCCC	X		X	X
Clima na base nacional curricular	X			
Leis aprovadas para educação ambiental ou climática	X	X*	X*	X
ACE na política		X		X

	República Dominicana	Brasil	Argentina	Colômbia
nacional sobre mudanças do clima				
Acordo de Paris traduzido e disponível			X	
Relatórios do IPCC traduzidos e disponíveis				

Fonte: elaboração própria

*Leis complementares.

O Quadro 3 aborda de forma sistematizada os achados apresentados nas seções, indicando quais elementos de análise foram encontrados em cada país.

3.1. A República Dominicana: o caso modelo

O caso da República Dominicana foi escolhido pela sua atuação ativa frente à implementação dos componentes de ACE na América Latina, participando de negociações com proposições desde 2012. Apesar de ser um país que representou menos de 0.1% das emissões globais em 2018, segundo o UNEP (2018), é um Estado importante quando analisados os compromissos firmados em relação aos mecanismos da UNFCCC. Além disso, segundo o artigo 4.8 da Convenção, a República Dominicana é considerada um país em desenvolvimento *altamente vulnerável* às mudanças climáticas, sendo o décimo mais vulnerável do mundo (UNCC:e-Learn, s.d.). Essa dicotomia entre baixas emissões e possibilidade de sofrer altos impactos provocados pela mudança global do clima, especialmente na América Central, tornou-se recorrente e fomenta a discussão de justiça climática.

Considerando o Artigo 6 da Convenção e o Artigo 12 do Acordo de Paris, a República Dominicana é um dos poucos países que realmente atende aos compromissos firmados. No que tange à governança dentro da UNFCCC, o país tem um ponto focal já aprovado para ACE, que segundo publicação do Euroclima+ (2020) é considerado altamente informado sobre a temática. Além disso, o país possui em sua NDC atualizada – tendo apresentado

apenas duas NDCs, a primeira e a sua revisão – explicações e atividades dentro do escopo de ACE. Em 2022, a Semana Regional Climática para América Latina e o Caribe foi sediada em Santo Domingo, com forte protagonismo do governo nacional dominicano.

A NDC dominicana revisada (2020) aborda aspectos como a transição justa, além de apresentar uma Estratégia Nacional de Ação para o Empoderamento Climático. Em seu plano nacional foram incluídas 24 estratégias para implementar os componentes no país, reportando também ações já realizadas. A proposta de sediar o evento regional era parte de uma das metas da estratégia, sob a alçada da cooperação internacional. Ainda, apresenta a principal lei que incorpora à educação formal e informal aspectos sobre educação climática, prevendo que todos os níveis escolares possuam em seus currículos programas de educação sobre mudanças do clima. A Lei 94-20, que ficou conhecida como Lei de Educação e Comunicação Ambiental, foi aprovada em 2020. Em 2012, foi conduzida uma "Avaliação sobre as Necessidades de Aprendizado e as Capacidades de Oferta sobre Mudanças do Clima" a fim de estabelecer um parâmetro para a política nacional, entendendo quais as maneiras de fortalecer o capital social e humano para aplicação de uma educação ambiental de qualidade.

Apesar da participação ativa e considerando o alto nível de vulnerabilidade do país, é importante apontar que não só não constam componentes de ACE no NAP, como o país até hoje não submeteu nenhuma proposta de plano de adaptação para a UNFCCC, apesar de possuir um plano doméstico. Em relação às Comunicações Nacionais, o país submeteu três, a primeira em 2003, outra em 2009 e, por fim, uma em 2017. Todas as comunicações abordam a "educação, capacitação e sensibilização pública", conforme o Artigo 6 da Convenção. Em sua primeira comunicação, apresentou um guia criado para o componente de educação ambiental, descrevendo sua função e seu conteúdo, sendo a única ação apontada na NATCOM como parte do Artigo 6 da Convenção.

A segunda comunicação apresentava a subsecretaria federal criada para ser o ponto focal para o Artigo 6, desenvolvida com o nome de Subsecretaria de Educação e Informação Ambiental. Atualmente, apesar de não ter o mesmo nome e estrutura, o Ministério de Meio Ambiente e Recursos Naturais conta com a Direção de Educação Ambiental, que possui objetivos similares. Ainda, apresentou novamente o guia educacional, além de abordar a mobilização para disponibilizar documentos ligados à UNFCCC e ao IPCC, apesar de não mencionar a tradução ao espanhol. Para além, a segunda comunicação nacional apresentou a aprovação das diretrizes para uma Estratégia Nacional sobre Mudança do Clima e para um

Plano de Ação Nacional para Adaptação.

Ademais, a terceira NATCOM indica a criação de um novo Programa Formativo para Fortalecimento de Capacidades sobre a Mudança do Clima, responsável pela capacitação de 2.500 professores em nível básico e médio e contribuindo para a estratégia de inserir a mudança do clima na educação formal. Outra iniciativa apresentada em 2017 foi a Plataforma Nacional sobre Mudanças Climáticas, que estava sendo desenvolvida à época.

Ainda sobre a governança da UNFCCC, o país submeteu três documentos individuais sobre a implementação do Programa de Doha e fez uma submissão conjunta com Chile, Colômbia, Costa Rica, Peru e Uruguai. Em todos os documentos submetidos, o país advoga por um maior aporte financeiro para o tema, considerando que o secretariado não possui meios de financiamento para ACE, além do estabelecimento de marcadores para monitoramento e avaliação das ações. As submissões normalmente apresentam resultados de atividades e lições aprendidas das agendas levantadas pelo país, que foi o único a participar de todas as chamadas no site oficial da UNFCCC sobre o Programa de Doha. Outros pontos relevantes são a inclusão de novos atores para implementação de ACE, como comunidades locais, povos indígenas e juventude, além da necessidade de fomentar o diálogo entre os pontos focais de ACE.

Nacionalmente, para além da já mencionada lei que insere a mudança global do clima na educação formal, foi analisada a Política Nacional de Mudanças Climáticas, de 2016. Essa não possui menções diretas a ACE, porém traz alguns tópicos relacionados sobretudo à educação ambiental, apesar de ser vaga: não possui nem atividades, nem proposições. Ainda, sobre o acesso público à informação, a tradução de documentos oficiais da Convenção e dos informes do IPCC é colocada como uma meta a ser cumprida na NDC revisada.

Sobre políticas de dados abertos, o país possui o Observatório de Mudanças Climáticas e Resiliência (OCCR, na sigla em espanhol), site desenvolvido pela agência de cooperação estadunidense (USAID) e fruto de parcerias público-privadas, que concentra informações relacionadas com as mudanças climáticas, especialmente por meio de informações técnicas relacionadas a dados climáticos. Já o OpenClima, apoiado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e realizado pelo Governo da República Dominicana, tem como principal objetivo a sensibilização em temas básicos sobre clima, juntando informações sobre a governança global e explicações sobre seus mecanismos, como também as decisões e posicionamentos do país sobre o tema.

3.2. O caso brasileiro

O posicionamento brasileiro em relação ao tema ambiental, especialmente sobre a mudança global do clima, foi sendo drasticamente modificado ao longo dos anos. A Conferência de Estocolmo, por exemplo, mostrava o alinhamento entre o país e a República Popular da China, enquanto ambos entendiam a pauta climática como um contraponto ao desenvolvimento. O início do protagonismo brasileiro deu-se no governo Collor, na década de 1990, e percorreu um caminho entre a preservação e o desenvolvimentismo, sempre colocados em contraposição (VIOLA, 2002).

A partir dos anos 2000, órgãos como o Fórum Brasileiro de Mudanças do Clima foram criados, a fim de estabelecer um diálogo entre diversos setores sobre o tema, aumentando a importância do debate doméstico sobre mudanças do clima. O protagonismo assumido pelo Brasil em órgãos multilaterais nos últimos vinte anos não necessariamente se reflete em políticas domésticas (INOUE; RIBEIRO, 2019), sendo possível perceber uma certa dissonância entre os acordos feitos e as ações realmente implementadas.

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva instaurou a Política Nacional de Mudanças do Clima (PNMC), em 2009, sendo o principal mecanismo legal sobre as diretrizes nacionais relativas à mudança global do clima. No texto da lei que instaura a PNMC, por exemplo, são citados componentes relativos ao Artigo 6 da Convenção, ressaltando a importância da educação ambiental e da sensibilização pública ao tema. Apesar da época tender para um comportamento mais reformista da política climática brasileira, segundo Viola e Franchini (2013), essa tendência era fraca e não foi fortalecida ao longo dos anos.

Com a mudança de governo, a então presidente Dilma Rousseff herdou a responsabilidade de realizar a Rio + 20, conferência que celebrava os 20 anos da Cúpula da Terra. Ademais, foram assumidos compromissos voluntários para controle e redução de carbono nas COPs e a manutenção do Protocolo de Kyoto. Ainda no governo Rousseff, porém, houve o aumento do desmatamento, após uma drástica queda das taxas em 2009, e a aprovação do novo Código Florestal, passos contrários aos esforços feitos a partir da década de 1990. A partir de 2015, o Brasil voltou a assumir uma política mais conservadora em relação às mudanças climáticas.

Nos últimos quatro anos, várias reformas foram feitas no Ministério do Meio Ambiente e na diretriz da política externa brasileira em relação às mudanças climáticas. Em

2021, o número de emissões do Brasil saltou 9,5%, contra uma diminuição mundial de 7% durante a crise do novo coronavírus. Além disso, segundo o UNEP (2018), o Brasil é responsável por 2,55% das emissões, sendo considerado o sexto maior emissor do mundo (WRI, 2020).

Em relação aos mecanismos do Acordo de Paris, o Brasil submeteu desde 2015 três versões de sua NDC, sendo as duas últimas revisões da primeira submetida em 2016. Apesar disso, as de 2020 e de 2022 reveem a ambição do país em relação à diminuição das emissões, modificando o ano base e aumentando a margem de emissões para o país. Sobre as iniciativas de ACE, o único mecanismo citado pela NDC é o Fórum Brasileiro de Mudança Climáticas, como instrumento para sensibilização da sociedade civil e nenhuma menção é feita ao termo cunhado pela UNFCCC.

Ainda, o Brasil contribuiu com quatro Comunicações Nacionais, sendo a abordagem do Artigo 6 da Convenção e do Artigo 12 do Acordo de Paris muito similares ao longo dos anos. A primeira NATCOM foi publicada em 2004 e abordou os seguintes tópicos relacionados à ação em educação no Brasil: trechos da Constituição brasileira que garantem o acesso ao conhecimento relacionado ao meio ambiente, a criação do Programa Nacional de Educação Ambiental (ProNEA), a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA), o programa PROCEL nas Escolas e também o CONPET nas Escolas. Em relação à sensibilização pública, o Brasil destacou a criação do FBMC, o website sobre mudanças do clima mantido pelo governo federal, a tradução oficial dos documentos relacionados à UNFCCC e ao IPCC.

A segunda comunicação (2010) foi mais sucinta, mas seguiu abordando os mesmo princípios de educação, dando mais foco aos projetos PROCEL e CONPET, ambos relativos ao setor de energia. Em 2016, com a terceira comunicação nacional, um novo ponto foi adicionado e destacado: a participação da sociedade civil na preparação da comunicação nacional, além da disponibilização do Sistema Nacional de Registro de Emissões (SIRENE) e dos outros programas já mencionados. Em 2020, na última comunicação submetida para a UNFCCC, muitas das ações foram revisitadas e tiradas da comunicação nacional, sendo a plataforma EducaClima e a existência do FBMC as duas menções aos artigos que regulamentam o trabalho de ACE.

Por sua vez, o Plano Nacional de Adaptação foi lançado em 2016 e não possui revisões. O NAP contém planos setoriais de adaptação, ressaltando especialmente na área de

saúde a necessidade da sensibilização pública dos efeitos adversos da mudança global do clima. Apesar disso, não prevê diretrizes ou ações específicas para educação, capacitação ou sensibilização do público. Ainda em relação ao trabalho institucional junto à UNFCCC, o Brasil não possui ponto focal para ACE indicado e credenciado nas plataformas.

Em relação às políticas domésticas, a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), de 2009, sofreu modificações em 2021, porém a ambição relativa aos componentes de ACE permaneceu a mesma, sendo o texto em relação à temática igual ao redigido em 2009, sendo citados educação, capacitação e "conscientização pública" duas vezes. Ainda, a política não prevê ações específicas ou meios para instrumentalizar essas ações, apenas as reconhece como necessárias dentro do escopo das mudanças climáticas. Ao considerar a educação ambiental ou educação climática, o Brasil possui em sua Base Nacional Comum Curricular (BNCC), modificada em 2020, o termo "clima" ou "mudança climática", sempre evidenciado em uma esfera biogeoquímica, esvaziando do sentido de participação política e socioambiental, e sendo tratada apenas nos últimos anos obrigatórios. No país, há apenas menções à Educação Ambiental no Parecer CNE/CP nº 14/2012 e na Resolução CNE/CP nº 2, de 15 de junho de 2012, ambas versando sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental, apesar de não aplicadas na BNCC.

Atualmente, a plataforma do governo federal que compila as ações relacionadas às mudanças do clima é o EducaClima, contendo diversas publicações feitas pelo Brasil e explicações sobre a governança do clima. Mesmo que contenha a indicação para as decisões das COPs e dos processos de negociação, o site não possui tradução de documentos relevantes, estando ligados às publicações feitas pela própria UNFCCC. A falta de tradução para o português, sendo uma das duas línguas oficiais do Brasil, dificulta o acesso da maioria dos cidadãos aos documentos, embora constem como dados abertos. Ainda, os relatórios do IPCC não constam na plataforma e não possuem traduções oficiais abertas na internet.

Por fim, é importante entender que o Brasil possui um contexto de constante mudança em relação ao seu posicionamento na governança climática. Diversas ações têm sido criadas, mas descontinuadas devido essencialmente às mudanças de governo e de posicionamento em relação ao tema. Esse retrato impede que algumas ações tenham sucesso, além de enfraquecer uma política de Estado relacionada ao combate às mudanças climáticas. Em relação à ACE, o Brasil não possui ações muito relevantes em escala federal, nem em relação à educação para o

clima, nem em relação aos mecanismos institucionais, como demonstra a não existência de um ponto focal para ACE dentro da UNFCCC.

3.3. O caso argentino

A Argentina é o segundo maior emissor da América do Sul e o terceiro maior emissor da América Latina, sendo responsável em 2018 por 0,8% das emissões globais (UNEP, 2021). Em relação à UNFCCC, é o único dos países analisados a ter apresentado duas versões da NDC e tendo revisado a segunda versão no final de 2021 e, em sua estrutura de governança, possui um ponto focal para ACE designado. Além disso, não possui um Plano Nacional de Adaptação apresentado à Convenção.

A NDC argentina, a primeira Comunicação Nacional, submetida em 1997 e revisada em 1999, não possuem nenhum componente ligado à ACE, nem menções à educação, capacitação e sensibilização pública. Em sua segunda NATCOM, publicada em 2008, aborda as atividades já implementadas, como no caso do Programa Nacional para Participação Cidadã e o Programa Nacional de Capacitação e Educação Ambiental sobre Mudanças Climáticas. Ainda, traz que a educação sobre mudança do clima de maneira formal foi incluída em cursos de graduação, sem menção à formação escolar básica. A melhoria do website da Unidade de Mudança do Clima com o objetivo de fornecer dados e informações sobre a mudança global do clima também é mencionada nessa comunicação. A última comunicação, realizada em 2015, também não apresenta muitos aportes sobre educação, apenas relata que o país tem feito esforços na direção da implementação formal em escolas primárias. Os outros componentes de ACE também não foram explorados.

Em sua política doméstica, a Argentina não possui uma indicação de obrigatoriedade da inclusão da educação ambiental ou climática dentro da base nacional curricular, contudo, tem duas políticas que regulamentam outros campos educacionais, como é o caso da Lei Yolanda e da Estratégia Nacional de Educação Ambiental Integral. No caso da Lei nº 27.592, ou também conhecida como Lei Yolanda, há uma ideia de garantir aos funcionários públicos do Estado argentino uma formação ambiental, a fim de garantir que todos possam tomar ações no enfrentamento da crise climática. Ainda, a Estratégia Nacional aponta vários mecanismos de educação não formal e também reforça o acesso à informação e a inclusão de uma estratégia integrada para tratar de mudança global do clima no ensino superior.

Apesar de não possuir uma política nacional única de clima, a Argentina atualmente possui uma Lei de Orçamento Mínimo em Adaptação e Mitigação à Mudança Global do Clima, que não tem nenhuma menção aos componentes de ACE, além de planos de adaptação e mitigação nacionais já anunciados a serem desenvolvidos. Em relação às plataformas de acesso à informação, existe o Sistema Integrado de Informação Ambiental, que fornece dados climáticos para a população em geral, bem como o site do Ministério de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, que, apesar de não disponibilizar os relatórios do IPCC traduzidos, apresenta diversos documentos e, entre eles, o Acordo de Paris.

Por fim, o país fez uma apresentação de submissão para a UNFCCC sob a alçada de ACE, sendo ela uma resposta ao Programa de Glasgow. A Argentina fez um compilado de ações para o alcance do programa, mostrando indicadores e prazos para implementação dessas. Os compromissos são sugestões para as Partes e não somente compromissos assumidos pelo país, tendo como objetivo estabelecer estratégias nacionais de todas as Partes até 2031; definir o escopo do trabalho dos pontos focais dentro das áreas temáticas estratégicas definidas pelo programa até 2022; o apontamento de um ponto focal jovem para ACE até 2031; a criação de uma plataforma para unir possibilidades de financiamento para ações de ACE e; definição de critérios e indicadores para monitoramento de ações relacionadas à ACE.

Dentre os países analisados, a Argentina é o que possui laços mais fracos dentro da governança relativa a ACE, sendo mínimos os arcabouços existentes para a implementação de ações do Artigo 6 da Convenção e do Artigo 12 do Acordo de Paris. Ainda, não só os pontos principais de análise, como o caso de educação formal e acesso público à informação, deixam a desejar, mas o engajamento do país como um todo dentro da aplicação de ACE. Por fim, é importante ressaltar que nenhum documento nacional utiliza o nome acordado pelas Partes desde 2016, sendo as atividades sempre referidas de acordo com a Convenção de 1992.

3.4. O caso colombiano

A Colômbia, segundo o UNEP, contribuiu em 0,4% das emissões globais em 2018, ocupando o 39º lugar no ranking mundial de emissões. O país possui uma característica particular de ter sido o último desses países a ratificar o Acordo de Paris, apenas em 2018. O país tem um ponto focal para ACE designado na UNFCCC e possui uma versão da NDC e sua

atualização. Em 2020, na versão mais recente, o país aborda os possíveis meios de implementação de educação, capacitação e sensibilização pública, além de incluir a educação formal como um dos pontos principais. Dentre as metas propostas estão a atualização da Política Nacional de Educação Ambiental e incorporação da educação formal em todos os níveis para a promoção de uma transição justa. Ainda, é possível destacar que não há metas para todos os componentes previstos pela UNFCCC.

O país possui um Plano Nacional de Adaptação submetido à UNFCCC que inclui a Estratégia Nacional de Educação, Capacitação e Sensibilização Pública sobre as Mudanças Climáticas, além do mapeamento de atores chave e de objetivos específicos. Quanto às NATCOMs, a primeira comunicação do país, feita em 2001, não possui menções ao Artigo 6 da Convenção. Em 2010, para a segunda NATCOM, foi citada a criação do site governamental Cambio Climático, que possui os documentos colombianos feitos para a UNFCCC e explicações básicas sobre mudanças climáticas. Apesar disso, a plataforma não possui traduções oficiais do governo dos principais documentos e acordos da Convenção, nem as traduções em espanhol dos relatórios do IPCC. Essa publicação ressalta algumas ações promovidas pelo país, como a criação da Política Nacional de Educação Ambiental (2002), além do compromisso com a revisão do programa de Nova Deli.

Em sua terceira comunicação, de 2017, a Colômbia conduziu uma extensa pesquisa e levantamento de dados sobre educação ambiental, capacitações e acesso público à informação, além de uma consulta sobre a percepção do conhecimento sobre mudanças climáticas entre a população, que foi tido como insuficiente. Nesse documento foi apresentada a Estratégia Nacional de Educação, Capacitação e Sensibilização Pública sobre Mudanças Climáticas e sua avaliação, o lançamento de novas ferramentas para sensibilização e ampliação do acesso à informação, além de fazer um reconhecimento sobre as fortalezas do país e suas dificuldades na implementação dessas atividades.

A Colômbia foi inovadora dentre os países analisados ao trazer marcadores e indicadores que possam medir o grau de implementação das atividades relativas ao Artigo 6 da Convenção e ao Artigo 12 do Acordo de Paris. É importante ressaltar que essa é uma das principais questões relacionadas ao reporte e verificação de atividades, considerando que a maioria dos países não possuem maneiras de quantificar as ações que implementam. Um dos estudos realizados foi sobre a adequação das atividades implementadas com marcos legais e a Estratégia Nacional, em que 71% dos projetos analisados não estão alinhados nem com a

política interna, nem com a Convenção. Foi demonstrada a dificuldade de mapeamento de atividades, uma vez que nem todas estão em acordo com o arcabouço legal do país. Apesar desses avanços, em nenhum dos documentos analisados foi mencionado o nome implementado pelas Partes para uniformizar essas ações, isto é, *Action for Climate Empowerment* não aparece citado em nenhum documento, reforçando ainda mais a falta de padronização.

Como política doméstica, a Colômbia estabeleceu em sua constituição o direito à educação (informal) ambiental, a Lei Geral de Educação 115, em 1994, a Política Nacional de Educação Ambiental, em 2002, e em 2013 a Lei 1549, que procura estratégias de implementação da política de educação ambiental no país. Em 2010, em conformidade com os compromissos assumidos internacionalmente, foi lançada a Estratégia de Educação, Formação e Sensibilização Pública sobre Mudanças Climáticas, além de ter sido apresentada como uma meta a implementação na base curricular do país temas relacionados ao clima. A Política Nacional de Mudanças Climáticas, de 2016, prevê quatro eixos de ação e uma delas é toda voltada para educação, capacitação e sensibilização pública, ressaltando a importância da temática para o país.

Para além da plataforma registrada na terceira comunicação, a Colômbia desenvolveu uma plataforma governamental, a "Ferramenta para a Ação Climática", que visa aumentar o acesso à informação, especialmente sobre eventos extremos e em transparência de ações já tomadas pelo governo, sendo uma plataforma mais voltada para dados espaciais e meteorológicos a fim de entender os riscos e a vulnerabilidade do país relacionados às mudanças climáticas.

Apesar dos avanços demonstrados pela Colômbia para estabelecer um panorama base dos avanços e dificuldades no país em relação ao tema, é possível notar que não existem muitas interações com a UNFCCC em termos de submissões para inserção de pautas ou relatórios. O país possui apenas uma submissão, feita em conjunto com outros países da América Latina e que incluía também a República Dominicana. O documento tinha por objetivo apontar lições aprendidas e oportunidades encontradas por esses países na aplicação de atividades relativas a ACE. Outro fator que pode ter contribuído para essa diferença de institucionalização entre a Colômbia e a República Dominicana, por exemplo, pode ter sido a ratificação tardia do Acordo de Paris e, conseqüentemente, o não cumprimento de seu artigo 12.

CONCLUSÃO

Este trabalho procurou compreender, dentro dos elementos escolhidos para análise de ACE, se a implementação do princípio de Ação para o Empoderamento Climático ocorria ou não na região da América Latina. Para a análise, foram elencadas categorias que são consideradas as mais robustas e reportáveis (CAPRINI et al., 2020), como a) a implementação por Estados dos mecanismos institucionais da UNFCCC, b) a implementação da educação ambiental ou climática, c) o alinhamento das políticas domésticas com a Convenção, e d) o acesso público à informação.

Um dos primeiros obstáculos para a realização dessa pesquisa é a amplitude da política definida pela UNFCCC, que, desde 1992, apresenta diferentes roupagens e nomes, possuindo distintos documentos assinados pelas Partes que regulamentam a mesma atividade. Dentro das decisões, é possível notar a gama de componentes que podem representar ACE, tendo sido necessário delimitar alguns elementos considerados mais relevantes devido ao seu grau de implementação.

O arcabouço teórico de governança apresentado gera espaço para a discussão do sistema de funcionamento da UNFCCC e, conseqüentemente, de ACE. Além disso, pontos relevantes para discussão de governança global, como a inclusão de novos atores e novos níveis dentro do tema da mudança global do clima, são relevantes para a análise do princípio. Ainda que esse seja um movimento puxado pelas Partes, ele objetiva a abertura da discussão dentro desse regime internacional, incluindo novos setores e atores, que, para além da importância como objeto e fim do princípio, se tornam essenciais na implementação de atividades, especialmente de forma local.

Ademais, ao analisar toda a construção da Ação para o Empoderamento Climático, torna-se evidente que o tema não é uma prioridade dentro das negociações, não tendo estado presente em todas as COPs e por ter um baixo engajamento no que diz respeito à construção de documentos e da participação de mecanismos institucionais. A partir do Acordo de Paris, o tema ganha mais importância e o movimento de estruturar o secretariado da UNFCCC em prol do trabalho dos órgãos subsidiários é essencial para que o tema ganhe novos contornos e não seja apenas limitado aos espaços das COPs.

Em relação à implementação na América Latina, é possível perceber que, apesar dos países analisados estarem em diferentes estágios, há um movimento em direção à

institucionalização dos componentes de análise escolhidos. A República Dominicana, que sempre possuiu participação ativa desde o Programa de Trabalho de Nova Deli, e a Colômbia são os países mais avançados em termos de implementação do arcabouço legal, internacional e também em relação ao reporte e verificação dessas atividades. As comunicações oficiais dos dois países são mais robustas e apresentam sempre menções a ACE. Enquanto isso, o Brasil possui mais lacunas em relação à aplicação, apesar de algumas atividades serem implementadas, enquanto a Argentina não possui muito engajamento na matéria.

Durante a pesquisa, alguns hiatos foram encontrados para além da pergunta de pesquisa principal e que podem ser aprofundadas. Dentro da UNFCCC, especificamente em relação a ACE, existe uma dificuldade de financiamento junto ao secretariado para auxiliar países a desenvolverem capacidades a fim de implementar ACE. Questões como a participação de pontos focais em reuniões oficiais e negociações é um ponto frequentemente levantado.

Ainda, foi possível constatar lacunas internas para a aplicação de ACE em cada país, sendo elas a falta de uniformidade dos nomes utilizados para definir os componentes e também para definir o trabalho sob o Artigo 6 da Convenção e Artigo 12 do Acordo de Paris. A leitura e sistematização de fontes primárias, ao consultar sites oficiais dos governos e relatórios produzidos por organizações internacionais, auxiliou na identificação de brechas. Muitos dos países possuem diversas atividades implementadas ou expressam a intenção em comunicação de realizar certas atividades que não eram descritas em conformidade com o acordado baixo à UNFCCC. Esse fator é relevante principalmente devido às diretrizes propostas pela UNFCCC para implementação de ACE que propõem o levantamento de políticas relacionadas ao tema em cada país.

Por fim, outro ponto de destaque é a brecha para reportar e mensurar atividades realizadas, uma vez que não possuem indicadores fixos para compreender o grau de efetividade das políticas desenvolvidas. Apesar do novo Programa de Glasgow tentar indicar caminhos de áreas prioritárias, oferecendo uma gama maior de possibilidades de ações que são mais mensuráveis, ele não é suficiente por não ter caminhos para elaboração de atividades concretas. Dos países analisados, apenas a Colômbia possui um trabalho de levantamento de indicadores chave para monitoramento dessa implementação a nível federal.

Em suma, é possível compreender que o princípio tem avançado dentro de limitações institucionais que não dizem respeito somente à região, mas à toda estrutura na qual ele se

encontra. Para maior efetividade na implementação, as lacunas apontadas devem ser superadas e os Estados devem se comprometer com o alinhamento de suas políticas domésticas, além de aumentar o engajamento e a ambição a nível de negociação em relação ao Programa de Glasgow para ACE.

Referências

ACTION for Climate Empowerment Guidelines. UNFCCC, s.d. Disponível em: <https://unfccc.int/topics/education-and-outreach/resources/ace-guidelines>. Acesso em: 10 set. 2022.

ARGENTINA. **Actualización de la meta de emisiones netas de Argentina al 2030**. 2021. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-05/Actualizacio%CC%81n%20meta%20de%20emisiones%202030.pdf>. Acesso em: 02 set. 2022.

ARGENTINA. **Ley de Educación Ambiental Integral**. s.d. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/educacion-ambiental/ley-de-educacion-ambiental>. Acesso em: 20 ago. 2022.

ARGENTINA. **Ley Yolanda**. s.d. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/ley-yolanda>. Acesso em: 20 ago. 2022.

ARGENTINA. **Revisión de la Primera Comunicación del Gobierno de la República Argentina**. Buenos Aires, 1999. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Revision-spanish.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2022.

ARGENTINA. **Segunda Comunicación Nacional de la República Argentina a la Convención Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático**. Buenos Aires, 2007. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Argentina%20SNC_Spanish_7%20March%202008.pdf. Acesso em: 15 ago. 2022.

ARGENTINA. **Tercera Comunicación Nacional de la Republica Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático**. Buenos Aires, 2015. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Argnc3.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular (BNCC)**. s.d. Disponível em: <http://download.basenacionalcomum.mec.gov.br/>. Acesso em: 20 ago. 2022.

BRASIL. **Brazil's First NDC - Second Update**. 2022. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Updated%20-%20First%20NDC%20-%20%20FINAL%20-%20PDF.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2022.

BRASIL. **Brazil's Initial National Communication of Brazil to the United Nations Framework Convention on Climate Change**. 2004. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Brazil%20INC_English.pdf. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 2.652, de 1º de julho de 1998**. Promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada em Nova York, em 9 de maio de 1992. Lex: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2652.htm. Acesso em: 20 ago. 2022.

BRASIL. **Fourth National Communication of Brazil to the UNFCCC**. 2020. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/4a%20Comunicacao%20Nacional.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) et al. **Acordo de Paris**. Brasília, 2017.

BRASIL. **National Adaptation Plan to Climate Change: General Strategy**. 2016. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Brazil-NAP-English.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2022.

BRASIL. **Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)**. Brasília, 2007. Disponível em: <https://www.terrabrasil.org.br/ecotecadigital/pdf/plano-nacional-sobre-mudanca-do-clima-brasil-pnmc.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. **Second National Communication of Brazil to the United Nations Framework Convention on Climate Change**. 2010. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/VOLUME%20I_0.pdf. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. **Third National Communication of Brazil to the United Nations Framework Convention on Climate Change**. 2016. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/branc3v1.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2022.

CAPRINI, Alessandro et al. **Future Pathways for Action for Climate Empowerment (ACE): How to direct future efforts relating to ACE to effectively contribute to the ultimate objective of the UNFCCC**. 2020. Disponível em: <https://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/fulltext/534181>. Acesso em 01 jul. 2022.

CHASEK, Pamela; DOWNIE, David; BROWN, Janet. **Global Environmental Politics: Dilemmas in world politics**. 7. ed. Boulder: Westview Press, 2017.

COLÔMBIA. **Actualización de la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC)**. 2020. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/NDC%20actualizada%20de%20Colombia.pdf>. Acesso em 02 set. 2022.

COLÔMBIA. **Primera Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático**. 2001. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Colombia%20INC_Spanish.pdf. Acesso em: 10 ago. 2022.

COLÔMBIA. **Segunda Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático**. 2010. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Segunda%20comunicacion%20nacional%20Español%20Colombia.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2022.

COLÔMBIA. **Tercera Comunicación Nacional de Colombia a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático**. 2017. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/TCNCC%20COLOMBIA%20A%20LA%20CMNUCC%202017.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2022.

CONVENÇÃO QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE A MUDANÇA DO CLIMA (CQNUMC). **Decision 15/ CP.18:** Doha Work programme on Article 6 of the Convention. 2012. Disponível em:

<https://cop23.unfccc.int/resource/docs/2012/cop18/eng/08a02.pdf#page=17>. Acesso em: 13 set. 2022.

CONVENÇÃO QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE A MUDANÇA DO CLIMA (CQNUMC). **Decision 19/CP.20:** The Lima Ministerial Declaration on Education and Awareness-raising. 2014. Disponível em:

<https://cop23.unfccc.int/resource/docs/2014/cop20/eng/10a03.pdf#page=37>. Acesso em: 17 jul. 2022.

CONVENÇÃO QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE A MUDANÇA DO CLIMA (CQNUMC). **Decision -/CMA.1:** Ways of enhancing the implementation of education, training, public awareness, public participation and public access to information so as to enhance actions under the Paris Agreement. 2018. Disponível em:

https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop24_auv_L.3_edu.pdf. Acesso em: 12 set. 2022.

CONVENÇÃO QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE A MUDANÇA DO CLIMA (CQNUMC). **Decision -/CP. 26:** Glasgow work programme on Action for Climate Empowerment. 2021. Disponível em:

https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop26_auv_3b_Glasgow_WP.pdf. Acesso em: 28 ago. 2022.

CREACIÓN y Aplicación de una Estrategia Nacional de Aprendizaje sobre el Cambio Climático. UNCC: e-Learn, s.d. Disponível em:

<https://www.uncclearn.org/es/proyectos-nacionales/republica-dominicana/>. Acesso em: 10 set. 2022.

EUROCLIMA+. **La Acción para el Empoderamiento Climático y su potencial transformador en América Latina**. Série de estudos temáticos. Bruxelas, 2020. Disponível em: <http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/>. Acesso em: 20 ago. 2022.

GRINSPAN, Delfina; WORKER, Jesse. **Implementing open data strategies for climate action:** suggestions and lessons learned for government and civil society stakeholders. World Resources Institute (WRI), 2021.

INOUE, Cristina. **Governança global do clima:** proposta de um marco analítico em construção. Revista Carta Internacional, v. 11, n. 1, p. 91-117, 2016.

JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. **Introdução às Relações Internacionais:** teorias e abordagens. 2. ed. Zahar, 2010.

JORDAN, Andrew et al. **Governing Climate Change Polycentrically:** Setting the Scene. Cambridge: Cambridge University Press, 2018. Disponível em:

https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/E9BF8AE4BE6E5F16445EB86CBCB7C964/9781108418126c1_3-26.pdf/governing_climate_change_polycentrically.pdf. Acesso em: 06 set. 2022.

KRASNER, Stephen. **Causas Estruturais e Consequências dos Regimes Internacionais:** Regimes como variáveis intervenientes, v. 20, n. 42, p. 93-110, 2012. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/b9xbgR49ZTvbzLq5RKFZrDg/?format=pdf>. Acesso em: 02 set. 2022.

OHCHR et al. **Global governance and governance of the global commons in the global partnership for development beyond 2015**. UN Systematic Task Team. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/thinkpieces/24_thinkpiece_global_governance.pdf. Acesso em: 17 jul. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO); CONVENÇÃO QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE A MUDANÇA DO CLIMA (CQNUMC). **Action for Climate Empowerment. Guidelines for accelerating solutions through education, training and public awareness**. 2016.

Disponível em:

<https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=LHX2DQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR8&dq=action+for+climate+empowerment+&ots=9wT0MfW1nn&sig=Mu-WJRp00fHXuvNhAPi1cavq-yg#v=onepage&q=action%20for%20climate%20empowerment&f=false>. Acesso em: 01 jul. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Report of the United Nations Conference on the Human Environment**. Estocolmo, 1972. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL7/300/05/IMG/NL730005.pdf?OpenElement>. Acesso em: 20 jul. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future**. 1987. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Report of the United Nations Conference on Environment and Development: Rio Declaration**. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/836/55/PDF/N9283655.pdf?OpenElement>. Acesso em: 20 jul. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO); CONVENÇÃO QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE A MUDANÇA DO CLIMA (CQNUMC). **Integrating Action for Climate Empowerment into Nationally Determined Contributions: A short guide for countries**. França, 2020.

Disponível em:

https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Guide_Integrating%20ACE%20into%20NDCs.pdf. Acesso em: 02 jul. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Education for Sustainable Development Goals: Learning Objectives**. 2017. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247444>. Acesso em: 15 set 2022.

PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS (IPCC). **FAR Climate Change: Scientific Assessment of Climate Change**. Cambridge, 1990. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ipcc_far_wg_I_full_report.pdf. Acesso em: 16 jul. 2022.

PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS (IPCC). **Global Warming of 1.5°C**. Cambridge, 2018. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/sr15/>. Acesso em: 16 jul. 2022.

PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS (IPCC). **Sixth Assessment Report**: Working Group I. Cambridge, 2021. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>. Acesso em: 16 jul. 2022.

PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS (IPCC). **Sixth Assessment Report**: Working Group III. Cambridge, 2022. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>. Acesso em: 16 jul. 2022.

STATE of the climate. Climate Action Note - data you need to know. UNEP, 2021. Disponível em: https://www.unep.org/explore-topics/climate-action/what-we-do/climate-action-note/state-of-climate.html?gclid=Cj0KCCQjwyOuYBhCGARIsAIdGQRPYKms7c1sVPHYqcfBQDHNolpPKGuXrx7mcPytLYegmHd1AcxKQLAcaAo0iEALw_wcB. Acesso em: 03 set. 2022.

REPÚBLICA DOMINICANA. **Contribución Nacionalmente Determinada 2020**. 2020. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Dominican%20Republic%20First%20NDC%20%28Updated%20Submission%29.pdf>. Acesso em: 02 set. 2022.

REPÚBLICA DOMINICANA. **Ley 94-20 sobre Educación y Comunicación Ambiental de la República Dominicana**. Disponível em: <https://biblioteca.enj.org/bitstream/handle/123456789/122223/LE94-2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 ago. 2022.

REPÚBLICA DOMINICANA. **Política Nacional de Cambio Climático (PNCC)**. Santo Domingo, 2016. Disponível em: <https://cambioclimatico.gob.do/Documentos/Politica-Nacional-de-Cambio-Clima%CC%81tico-2016.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2022.

REPÚBLICA DOMINICANA. **Primera Comunicación Nacional**. Santo Domingo, 2003. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Dominican%20Republic%20INC%20Spanish.pdf>. Acesso em: 03 set. 2022.

REPÚBLICA DOMINICANA. **Segunda Comunicación Nacional**. Santo Domingo, 2009. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2nda%20Nacional%20ok.pdf>. Acesso em: 03 set. 2022.

REPÚBLICA DOMINICANA. **Tercera Comunicación Nacional de República Dominicana para la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático**. Santo Domingo, 2017. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/29064815_Dominican%20Republic-NC3-1-Informe%20Tercera%20Comunicacion%20%28Para%20WEB%29%20%282%29.pdf. Acesso em: 02 set. 2022.

RIBEIRO, Thaís; INOUE, Cristina. **Liderança Ambiental Brasileira? O hiato entre os recursos naturais e as ações do Brasil na política ambiental global**. Mural Internacional, v.10, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em:

<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/43854>. Acesso em: 20 ago. 2022

ROCKSTRÖM, Johan et al. **Planetary Boundaries**: Exploring the Safe Operating Space for Humanity. *Ecology and Society*, v. 14, n. 2, 2009.

ROMEIRO, Viviane; GENIN, Carolina; FELIN, Bruno. **Nova NDC do Brasil**: entenda por que a meta climática foi considerada pouco ambiciosa. WRI Brasil, 2021. Disponível em: <https://www.wribrasil.org.br/noticias/nova-ndc-do-brasil-entenda-por-que-meta-climatica-foi-considerada-pouco-ambiciosa>. Acesso em: 02 set. 2022.

RUGGIE, John. **Multilateralism**: the Anatomy of an Institution. *International Organization*, v. 46, n. 3, p. 561-598, 1992. Disponível em: <https://scholar.harvard.edu/files/john-ruggie/files/multilateralism.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2022.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matías. **Brasil na Governança Global do Clima, 2005-2012**: A luta entre conservadores e reformistas. Rio de Janeiro: Contexto Internacional, v. 35, n.1, p. 43-76, 2013.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matías; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. **The challenges of the Anthropocene**: from International Environmental Politics to Global Governance. *São Paulo: Ambiente & Sociedade*, v. XX, n.3, p. 177-202, 2017.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matías; RIBEIRO, Thaís. **Climate governance in an international system under conservative hegemony**: the role of major powers. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 55: 9-29, 2012.

WHAT is Action for Climate Empowerment?. UNFCCC, s.d. Disponível em: <https://unfccc.int/topics/education-youth/the-big-picture/what-is-action-for-climate-empowerment>. Acesso em: 10 set. 2022.

YOUNG, Oran. **Sugaring off**: enduring insights from long-term research on environmental governance. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, v. 13, p. 87-105, 2013.