



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**A INSERÇÃO DA LENTE DE GÊNERO NA PARADIPLOMACIA DA PREFEITURA
DO RECIFE NA GOVERNANÇA GLOBAL CLIMÁTICA: UMA ABORDAGEM EM
CONSTRUÇÃO**

MARÍLIA BONFIM SILVA

BRASÍLIA

2022

MARÍLIA BONFIM SILVA

A inserção da lente de gênero na paradiplomacia da Prefeitura do Recife na governança global climática: uma abordagem em construção

Dissertação apresentada ao Curso de Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, para obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais, sob orientação da professora Thaís Ribeiro.

Brasília

2022

Para a Lu.

Agradecimentos

Primeiramente, gostaria de agradecer à Universidade de Brasília e ao Instituto de Relações Internacionais por serem meu sonho, minha realidade e, agora, uma página escrita na minha história. Todos os dias presenciais e remotos, desesperos e alegrias, experiências boas e difíceis e vivências que apenas a UnB poderia me proporcionar foram essenciais para que minha educação fosse libertadora.

Agradeço à minha orientadora, Thaís Ribeiro, por ser uma mulher tão inspiradora e com tanto brilho no olhar, pela motivação, dedicação, atenção e confiança para me auxiliar a elaborar um trabalho tão complexo com temas que me intrigam. Com seu apoio cresci e superei as barreiras acadêmicas que me impediam de enxergar minha capacidade e meu potencial.

À minha avó, Maria Teneusa, e ao meu avô, Luiz Gonzaga, por iniciarem a caminhada em direção a Brasília, a capital da esperança. À vó Miraci e ao vô Chagas, por desejarem o melhor para seus filhos e filhas. Agradeço imensamente à minha mãe, Marcia, e ao meu pai, Edilson, por darem todo o apoio para minhas conquistas. Agradeço à Dadá, por me amar como filha e mostrar a bondade do mundo. Espero que este trabalho seja mais um motivo de orgulho para vocês.

Agradeço ao Victor, meu anjo, por me motivar e me lembrar diariamente que eu sou capaz. Obrigada por me ensinar a sonhar e a viver a vida com tanta leveza e amor. Essa conquista é mais um passo na nossa história.

À minha irmã, Cecília, e ao meu irmão, Maurício, por serem tão diferentes e me proporcionarem diferentes visões, gostos e opiniões fundamentais para o meu crescimento pessoal. A vocês sou grata por serem minha família e companhia obrigatória de todos os dias.

Agradeço às minhas e aos meus bebês de quatro patas, Luna, Juju, Tatá, Peludinho, Rafinha, Renatinho e sua irmãzinha, por mudarem completamente a minha razão de viver e serem minha fonte de infinita alegria. À Marie, ao Whiskinho, ao Gin, à Tequila e ao Chivas, obrigada por me acolherem.

Obrigada às mulheres que me mostraram o feminismo muito além do discurso acadêmico e histórico, mas superando desigualdades diariamente, lutando pelo que é nosso e ocupando nosso espaço por direito. E por isso, agradeço à tia Sandra por me ensinar que teoria e prática feminista de fato andam juntas.

Por fim, agradeço à Mariana pela amizade de todos esses anos e por sempre estar ao meu lado, não importa o quanto o tempo passe.

Resumo

A atuação internacional de atores não estatais, denominada paradiplomacia, tem ganhado proporção na governança global climática. A fim de promover a justiça climática em favor das populações mais vulneráveis à mudança do clima, como as mulheres, a paradiplomacia dos governos subnacionais pode se amparar na aplicação da lente de gênero e suas interseccionalidades para alcançar seus objetivos. Portanto, este trabalho busca compreender como a lente de gênero pode ser aplicada na paradiplomacia brasileira na governança global climática. Com base em revisão de literatura sobre governança global climática, paradiplomacia e gênero, foi feita análise de conteúdo sobre a experiência da Prefeitura do Recife e constatado que a lente de gênero é aplicada atualmente nesse contexto, ainda que de maneira inicial, por meio da transversalização de gênero, com o mapeamento das vulnerabilidades climáticas das mulheres e como elas podem fazer parte da solução para a adaptação e a mitigação da mudança global do clima.

Palavras-chave: governança global climática; paradiplomacia; gênero; governos subnacionais; mudança do clima.

Abstract

The international action of non-state actors, named paradiplomacy, has been gaining proportion in global climate governance. In order to promote climate justice in favor of groups that are more vulnerable to climate change, such as women, the paradiplomacy of subnational governments can rely on the application of the gender lens and its intersectionalities to achieve its goals. Therefore, this work seeks to understand how the gender lens can be applied in Brazilian paradiplomacy in global climate governance. Based on a literature review on global climate governance, paradiplomacy, and gender, content analysis was conducted on the experience of the City of Recife and it was found that the gender lens is currently applied in this context, albeit in an initial manner, through gender mainstreaming, mapping the climate vulnerabilities of women and how they can be part of the solution for global climate change adaptation and mitigation.

Key-words: global climate governance; paradiplomacy; gender; subnational governments; climate change.

Lista de tabelas, imagens e gráficos

Tabela 1 - Níveis da paradiplomacia	19
Tabela 2 - Princípios para êxito da transversalização de gênero	71
Gráfico 1 - Municípios com estrutura organizacional de meio ambiente (2004-2020)	38
Gráfico 2 - Atores não estatais brasileiros no GCAP, por classificação	42
Gráfico 3 - Grau de preocupação com o meio ambiente, por sexo	48
Imagem 1 - Cidades brasileiras no GCAP	44
Imagem 2 - Passos e produtos para construção do Plano Setorial de Adaptação aos Impactos das Mudanças do Clima (PSAR) da cidade do Recife	63

Lista de abreviaturas e siglas

- CB27 - Fórum dos Secretários de Meio Ambiente das Capitais Brasileiras
- CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- CIM - Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima
- CIMV - Comitê Interministerial sobre a Mudança do Clima e o Crescimento Verde
- COMCLIMA - Comitê de Sustentabilidade e Mudanças Climáticas do Recife
- COP - Conferências das Partes
- FNP - Frente Nacional de Prefeitos
- GECLIMA - Grupo de Sustentabilidade e Mudanças Climáticas
- GEE - gases do efeito estufa
- GCAP - Global Climate Action Portal
- GCF - Green Climate Fund
- GCoM - Pacto Global de Prefeitos pelo Clima e a Energia
- ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade
- iNDC - contribuições nacionalmente determinadas pretendidas
- IPCC - Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas
- KAS - Fundação Konrad Adenauer Stiftung
- LPAA - Lima-Paris Action Agenda
- LWPG - Lima Work Programme on Gender
- MCR2030 - Making Cities Resilient
- MRE - Ministério das Relações Exteriores
- NDC - Contribuições Nacionalmente Determinadas
- ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
- ONU - Organização das Nações Unidas
- PLAC - Plano Local de Ação Climática do Recife
- PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
- PSAR - Plano Setorial de Adaptação aos Impactos das Mudanças do Clima do Recife
- SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente
- SSG - *substate governments*
- UCCI - União de Cidades Capitais Ibero-americanas
- UCLG - United Cities and Local Governments
- UNDRR - United Nations Office for Disaster Risk Reduction
- UNFCCC - Convenção-Quadro das Nações Unidas para a Mudança do Clima

SUMÁRIO

1.	Introdução	9
2.	Revisão de literatura	11
2.1.	Governança global	11
2.1.1.	Governança e regimes	14
2.1.2.	Governança global climática	15
2.2.	Paradiplomacia	18
2.2.1.	Paradiplomacia na governança global ambiental	21
2.3.	Gênero	22
2.3.1.	<i>Mainstreaming</i> de gênero	24
2.3.2.	Gênero e clima	26
2.4.	O gênero na paradiplomacia na governança global climática	29
3.	Panorama no Brasil	32
3.1.	O Brasil na governança global climática	32
3.1.1.	Construção de um compromisso climático global	33
3.1.2.	Declínio federal e atuação subnacional	35
3.2.	A paradiplomacia brasileira	38
3.2.1.	A paradiplomacia brasileira na governança global climática	40
3.2.2.	Convenção-Quadro das Nações Unidas para a Mudança do Clima (UNFCCC)	41
3.2.3.	Redes globais de governos subnacionais para mudança do clima	45
3.3.	Gênero no Brasil	46
3.3.1.	Vulnerabilidades de gênero no Brasil	46
3.3.2.	<i>Mainstreaming</i> de gênero na governança global climática	49
3.3.3.	Panorama brasileiro para gênero no clima	52
3.4.	Conclusão	54
4.	A inserção da lente de gênero na paradiplomacia da Prefeitura do Recife na governança global climática	57
4.1.	Metodologia e método	57
4.2.	O Recife	60
4.3.	A paradiplomacia verde da Prefeitura do Recife: da participação ao protagonismo	64
4.4.	Plano de Ação Climática do Recife: onde estão as mulheres?	68
4.5.	Análise de resultados	70
4.6.	Como transversalizar?	72
5.	Conclusões	76
6.	Referências bibliográficas	82

1. Introdução

O sistema internacional tem passado por significativas mudanças, desde o fim da Guerra Fria, que refletem a organização da ordem global e como os atores tradicionais e novos interagem a partir dessas alterações. Nesse contexto, a governança global surgiu como explicação teórica para essas relações complexas, principalmente perante o aumento de atores além dos Estados nas relações internacionais e o surgimento de novas agendas. Assim, governos subnacionais, empresas, organizações da sociedade civil, organizações não governamentais e outros atores não estatais passaram a participar de organizações, fóruns, debates e eventos internacionais e, progressivamente, ocupam espaços de maior relevância. A ação internacional desses atores é denominada paradiplomacia, que reforça a necessidade da atuação a nível local para reverberação internacional.

O eixo de atuação paradiplomática que tem ganhado impulso nas últimas décadas foca no debate climático. Perante a reconhecida necessidade de adotar metas ambiciosas para frear a mudança do clima e a responsabilidade compartilhada e proporcional entre Estados e atores não estatais, a governança global climática se organiza pela adoção de compromissos e pelo funcionamento das instituições em múltiplos níveis.

Dentre os diversos atores na governança global climática, no objetivo de criar comportamentos comuns em prol de medidas de adaptação e mitigação à mudança do clima, os governos locais têm assumido um papel importante na articulação de compromissos na esfera internacional e na implementação de políticas. Apesar do esforço para a construção de comportamentos compartilhados, importa frisar que a mudança do clima não é neutra. Isto implica que seus efeitos são sentidos distintamente por diferentes grupos, a depender de fatores como gênero, raça, região, classe social, escolaridade, orientação sexual e idade.

Com o intuito de alcançar as populações mais suscetíveis aos efeitos da mudança do clima, promover a justiça climática e ampliar a participação desses grupos no processo de tomada de decisão e como beneficiários dessas políticas, os resultados da ação paradiplomática dos governos subnacionais podem se amparar na aplicação da lente de gênero e suas interseccionalidades para ganharem preponderância internacional, principalmente com a urgência da agenda climática. Essa estratégia multinível, *multistakeholder* e interseccional proporciona mudanças estruturais em benefício de populações em situação de vulnerabilidade social, econômica e ambiental.

Perante esse quadro geral, a pergunta de pesquisa que se pretende responder é: **como a lente de gênero pode ser aplicada na paradiplomacia brasileira na governança global climática?**

A importância dos estudos da paradiplomacia na governança global climática tem sido explorada pela academia em outras oportunidades (p.e. BÄCKSTRAND *et al.*, 2017) e, no caso brasileiro, por Mauad (2018). Entretanto, a literatura existente não trabalha de maneira exploratória a questão de gênero na paradiplomacia brasileira. Portanto, este trabalho busca entender se há a inclusão de mulheres, sob a perspectiva de torná-las parte da solução, na paradiplomacia brasileira na governança global do clima. Em caso negativo, será analisado como essa ferramenta poderia ser incluída na paradiplomacia verde, a partir de análise de conteúdo da experiência de um governo subnacional brasileiro, a Prefeitura do Recife.

A hipótese a ser comprovada ou rejeitada defende que a lente de gênero na paradiplomacia na governança global climática pode ser aplicada por meio da transversalização – ou *mainstreaming* – de gênero nas relações internacionais feitas por governos subnacionais. Em outros termos, significa que a estratégia internacional desses governos deve levar em conta as vulnerabilidades sociais, econômicas e ambientais que afetam as mulheres de forma distinta e seus impactos nos efeitos da mudança do clima. Assim, considerar as desigualdades de gênero, étnico-raciais, geracionais, de classe, de país e de região são fundamentais para uma paradiplomacia com resultados concretos desde o nível local até o global no âmbito da governança global climática.

Este trabalho está dividido em um primeiro capítulo de apresentação e mais cinco capítulos de conteúdo: o segundo apresenta uma revisão de literatura sobre os conceitos apresentados na pergunta de pesquisa (governança global, paradiplomacia e gênero) e apresenta as correlações entre si, e o terceiro se concentra no panorama brasileiro concernente às três esferas analisadas, bem como apresenta um quadro inicial de como a lente de gênero é explorada na paradiplomacia pelos governos subnacionais brasileiros na governança global climática.

O quarto capítulo apresenta a análise de conteúdo como método utilizado para analisar o caso de um governo subnacional brasileiro, a fim de responder à pergunta, apresentando as etapas e as fontes a serem estudadas. Esta análise é realizada no capítulo cinco, com a exposição dos resultados e das impressões gerais que auxiliam a responder de que forma a lente de gênero pode ser aplicada na paradiplomacia na governança global climática. Por último, as conclusões serão realizadas no capítulo cinco, relacionando o conteúdo exposto ao longo dos capítulos anteriores e oferecendo respostas à pergunta de pesquisa.

2. Revisão de literatura

A fim de estabelecer como a lente de gênero pode ser aplicada na paradiplomacia na governança global do clima, é necessário estabelecer o ponto de contato entre os três conceitos utilizados para análise. Portanto, inicialmente são apresentadas as teorias que explicam a governança global do clima, a paradiplomacia e as questões de gênero e, posteriormente, como esses conceitos se conectam entre si.

Primeiramente, a ligação entre paradiplomacia e governança global do clima pode ser resumida pelo conceito da “paradiplomacia verde”. Em segundo lugar, a relação gênero-clima deixa explícita a necessidade de se adotar mecanismos na governança climática global que possam beneficiar as mulheres em meio à vulnerabilidade à qual estão expostas. Enfim, a ação paradiplomática de governos subnacionais pode ser pensada por e para mulheres e outros grupos em situação de vulnerabilidade.

2.1. Governança global

Durante a globalização no contexto pós-Guerra Fria, a governança ganhou espaço nas Relações Internacionais como possível perspectiva teórica para analisar as mudanças e o funcionamento da ordem global. Assim, vários acadêmicos se dedicaram ao tema para conceituá-lo e fundamentá-lo, como James Rosenau (1992), que foca sua obra na “governança sem governo”, e Oran Young (2013), grande expoente da governança ambiental global, que resume em proposições suas análises sobre a governança ambiental, a governança ambiental internacional e os desafios da análise dos regimes ambientais. A partir das concepções e convergências de ambos, é possível estabelecer um quadro analítico para a governança global do clima, como propõe Inoue (2016).

Para Rosenau (1992, p. 4), a governança é definida como um sistema de regras que depende da aceitação da maioria ou da parte mais poderosa para que funcione e está fortemente ligada à ordem e à autoridade. Devido à globalização, o autor pontua que a realocação contínua da autoridade para o plano internacional e para o nível subnacional demanda esforços para atestar a “governança sem governo”. Essas dinâmicas de dentro para fora e de fora para dentro denotam a multiplicidade dos níveis envolvidos. Para que a governança exista sem a liderança de um governo, são necessárias instituições, organizações ou sistemas que desempenhem funções que mantenham o bem-estar entre os membros e preservem a própria governança (ROSENAU, 1992).

Segundo Oran Young (2013, p. 88), a governança é uma função social centrada em direcionar comportamentos humanos a resultados desejados e afastá-los dos indesejados. Para o autor (2013), as instituições são determinantes e centrais nas relações do ser humano com o meio ambiente, mas interagem com fatores cognitivos, culturais e tecnológicos em uma causalidade complexa. Outros conceitos utilizados para a governança estão associados à capacidade de regular os arranjos para que se mantenham rotineiros ou ao exercício de poder independente da autoridade de governo (ROSENAU, 1992, p. 6).

Na perspectiva climática, Inoue (2016, p. 93) considera o processo de governança como uma “construção de instituições e políticas para responder às mudanças do clima global”. Dentre as várias definições, os conceitos de governança convergem no sentido de buscar uma direção para objetivos coletivos (INOUE, 2016), semelhante à função social que Young (2013) conceitua.

Quando vários elementos que desempenham a função de governança atuam juntos em determinada configuração, pode-se considerar a existência de um sistema de governança (YOUNG, 2013). Segundo a concepção institucionalista de Young (2013), esse sistema é formado principalmente por arranjos institucionais.

Com a identificação de problemas comuns no plano internacional, a governança multinível implica que as ações adotadas sejam implementadas em menor escala. A partir da mobilização dos próprios grupos sociais que estavam sendo atingidos por esses problemas, é possível tentar resolver as questões transnacionais (ROSENAU, 1992). Entretanto, a governança não desconsidera a soberania dos governos estatais, apenas inclui à análise outros níveis que anteriormente não tinham autonomia ou protagonismo.

Ao contrário da governança, o governo necessita de uma autoridade formal para que o sistema de regras, o comportamento e as atividades em prol de um objetivo sejam implementados (ROSENAU, 1992). O autor (1992) estabelece que a governança abrange mais atores, formais e informais em comparação ao governo, para que as mesmas metas sejam alcançadas sem a necessidade de atores garantidores da ordem (*police powers* em inglês). Além da diferenciação pelo argumento da autoridade, alguns consideram a governança como meio em que os valores comuns seriam defendidos, ao passo que o governo seria o agente responsável por operar os mecanismos para alcançar esses valores (ROSENAU, 1992). Portanto, a governança sem governo é possível a partir de um espaço com diversos atores além dos Estados, em que a premissa é a ausência de uma autoridade formal a nível internacional que controle e dite as regras, isto é, a anarquia internacional (ROSENAU, 1992).

A governança sem governo é um fenômeno comum, especialmente quando analisadas sociedades de pequena escala que não possuem um Estado, mas que obtêm sucesso em mitigar e até mesmo evitar problemas que possam culminar na tragédia dos comuns¹ por meio do desenvolvimento de regimes (YOUNG, 2013, p. 91). Assim, o fenômeno da governança ausente de um governo com autoridade prioriza a resolução múltipla dos problemas que motivaram sua criação.

Além de agregar os níveis não estatais à análise, Rosenau (1992) defende que alguns arranjos no contexto da governança partem de decisões individuais e vão escalando os níveis, desde os esforços coletivos até a dimensão da ordem global. Posteriormente, Young (2013) destaca a relevância dos indivíduos na formação e na implementação da governança ambiental. Pela via contrária, o comportamento de pessoas pode ser influenciado pela governança, que então estaria cumprindo sua função essencial (YOUNG, 2013). Segundo um dos propósitos elaborados por Young (2013)² para explicar a governança ambiental, os regimes ambientais podem guiar o comportamento dos atores aliviando problemas de ação coletiva e/ou encorajando práticas sociais determinadas. Portanto, há um movimento de retroalimentação por meio da construção da governança por indivíduos e da influência do comportamento individual pela governança.

Com a interação contínua entre ação coletiva e prática social individual, a governança pode ser implementada por meio de uma estratégia de *scale down/up*, ou seja, colocando em prática a governança internacional até o nível local ou vice-versa. Para tanto, é fundamental que esse escalonamento considere as diferenças e as particularidades de cada uma das etapas, a exemplo dos atores envolvidos e sua relevância no contexto, os principais problemas a serem enfrentados e o aparato institucional (YOUNG, 2013). Caso esses fatores sejam bastante distintos entre si, os processos de *downscaling* e *upscaling* geralmente são falhos (YOUNG, 2013).

¹ A tragédia dos comuns foi um termo desenvolvido por por Garrett Hardin (1968) para denotar que o interesse individual põe em risco todas as coisas que podem ser beneficiadas em nome da coletividade. Com a governança sem governo, as lacunas de compartilhamento e igualdade são preenchidas a partir do fomento a comportamentos sociais desejados para tal, como o desenvolvimento da ação coletiva.

² Young (2013) reúne suas mais importantes contribuições sobre o papel das instituições sociais na governança ambiental em propósitos gerais e específicos. Em primeiro lugar, o autor elabora dez propósitos sobre a governança ambiental aplicável em todas as configurações e níveis de organização social. Posteriormente, o autor provê cinco propósitos mais específicos sobre a governança ambiental global.

2.1.1. Governança e regimes

Na literatura recente das Relações Internacionais, observa-se uma prevalência da governança como perspectiva analítica em sobreposição ao conceito de regime internacional, por conta da maior abrangência do primeiro termo (INOUE, 2016). No entanto, cabe frisar que não são conceitos opostos. Como colocado por Rosenau (1992) e Inoue (2016), regimes se limitam a apenas uma área temática, enquanto a governança global abarca esses diversos temas, admitindo e atuando, inclusive e principalmente, nas interações conflituosas entre regimes. Assim como a governança, o regime é uma forma de arranjo que abrange princípios, normas, regras e processos de tomada de decisão, implícitos ou explícitos, que concentram as expectativas dos atores governamentais e não governamentais a nível internacional, que cooperam em prol desses interesses compartilhados (ROSENAU, 1992, p. 8).

Para Rosenau (1992) e Young (2013), os conceitos de regime e instituição convergem entre si e, para este último, a governança está fortemente atrelada às instituições. As instituições são direitos, regras e procedimentos de tomada de decisão que originam práticas sociais (YOUNG, 2013, p.88). Entretanto, devido à dinamicidade da governança internacional e do sistema como um todo, o comportamento institucional pode não ser suficiente para prover os resultados esperados. Ainda, reconhecendo o protagonismo dos Estados como sujeitos nos regimes, o êxito das suas propostas depende da vontade política em implementar esses pressupostos no âmbito interno, mesmo com a ratificação de tratados e adoção de compromissos (YOUNG, 2013).

Young (2013) menciona três processos necessários para a criação e evolução dos regimes ambientais: espontaneidade, negociação/barganha e coerção/imposição. Sua efetividade está condicionada ao sucesso que tem em mitigar ou resolver os problemas que motivaram sua criação (YOUNG, 2013). Para o autor (2013), esse resultado é avaliado segundo o impacto nos elementos constituintes dos regimes, isto é, os direitos, as regras e os processos de tomada de decisão. Não é possível que a governança seja efetiva sem que se produza resultados, porém, nem todos os resultados decorrentes dos regimes serão considerados suficientes para resolver os problemas (YOUNG, 2013).

Conforme o autor (2013) estabelece, os regimes internacionais são assim classificados uma vez que lidam com questões que são naturalmente transfronteiriças, como é o caso da mudança do clima. Semelhante à maneira que a governança se organiza, os regimes podem ser considerados uma forma de governança sem governo, como postula Rosenau (1992).

2.1.2. Governança global climática

Com a emergência do Antropoceno, considerada uma época geológica caracterizada pela influência humana dos sistemas biofísicos (YOUNG, 2013, p. 87), é cada vez mais urgente compreender e fortalecer a governança ambiental. Os efeitos globais da mudança do clima, por exemplo, são sentidos de cima para baixo, em uma dinâmica subsistêmica (INOUE, 2016). As mudanças ocorrem a nível global, relacionadas às atividades antrópicas de emissão de gases do efeito estufa (GEE), desmatamento e queimadas, cujas implicações atingem indivíduos e locais de forma distinta.

No contexto da governança global do clima, o funcionamento efetivo atual pode ser definido pela consecução das metas estabelecidas pelo Acordo de Paris. Entretanto, importa mencionar que esses compromissos são alterados ao longo dos anos conforme análise dos atores nos espaços de negociação e debate, como nas Conferências das Partes (COP) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas para a Mudança do Clima (UNFCCC, sigla em inglês), nas Assembleias Gerais do Meio Ambiente na Organização das Nações Unidas (ONU), pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, sigla em inglês)³ e fóruns internacionais, como a Conferência de Estocolmo (1972), a Eco-92 e a Cúpula do Clima (2021). Assim como foram adotados compromissos no Protocolo de Montreal e o Protocolo de Kyoto décadas atrás, esses acordos são revisados ou sobrepostos por novas conjunturas de urgência de ações de mitigação e adaptação à mudança do clima, levando em conta as próprias mudanças na governança global, admitindo novos atores e utilizando abordagens multinível, como *bottom-up*.

A concepção de governança também sofre alterações a depender da lente teórica utilizada. Para Arora Jonsson (2014) por exemplo, enquanto no Norte Global o conceito e a prática da governança ambiental estariam mais relacionados às organizações da sociedade civil e aos interesses privados, a abordagem no Sul Global seria voltada para a relação das comunidades locais como o Estado nos processos de tomada de decisão sobre uso da terra e recursos naturais (ARORA-JONSSON, 2014).

Desde os primeiros esforços globais em abordar a relação entre meio ambiente, desenvolvimento e ação antrópica, a formulação de regimes e, posteriormente, de uma governança global climática foram determinantes para a adoção de compromissos para a mitigação da mudança do clima, como os Protocolos de Montreal e de Kyoto. Gradualmente, a política ambiental foi institucionalizada na agenda internacional com a Conferência das

³ Enquanto os outros espaços mencionados são de debate, o IPCC é o braço de produção científica para mudança do clima das Nações Unidas, responsável por prover contribuições baseadas na ciência para tais debates.

Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em 1972 na cidade de Estocolmo. Esse primeiro passo resultou em ganhos anos mais tarde, com a realização da Eco-92 e a adoção da Agenda 21, que reforçou o termo “desenvolvimento sustentável”, desenvolvido anteriormente no Relatório Brundtland (1987), e o definiu como prioridade global.

Posteriormente, com a urgência dos desafios ambientais, como a perda da biodiversidade, a mudança do clima e a emergência do Antropoceno como época geológica, a governança ambiental é essencial para determinar como os problemas são definidos e qual é a abrangência das soluções propostas, principalmente pela necessidade de lidar com os problemas de maneira integrada, pela interação natural de fatores biofísicos e socioeconômicos (YOUNG, 2013). Logo, considerar essa abordagem conjunta de variáveis é importante para o sucesso dos regimes que compõem a governança ambiental (YOUNG, 2013). Perante o caráter transfronteiriço da mudança climática e os atores diversos envolvidos, é natural que a governança global climática seja vista como a solução multinível (INOUE, 2016).

Outra variável relevante a se considerar para a efetividade da governança internacional é o caráter anárquico do sistema internacional. Young (2013) ressalta que essa característica pode causar complicações, mas não descarta os esforços empreendidos, principalmente porque o conceito de governança abrange regimes que se sobrepõem ou contrapõem entre si (INOUE, 2016). Além das questões em pauta na agenda global climática por conta de sua urgência, o estado de intensa comunicação em redes pode figurar tanto como um problema, com o compartilhamento de dificuldades, quanto como uma solução, por meio da ação conjunta. Young (2013) opina que a governança ambiental atual não está bem adaptada às questões ambientais emergentes, em parte por conta das tentativas em ajustar e negociar tratados multilaterais perante inúmeros Estados. Inoue (2016) converge com o autor e adiciona que, desde a Conferência de Estocolmo, as medidas a nível institucional não acompanham o ritmo das alterações ambientais e climáticas.

Em relação à influência dos atores na governança global, Inoue (2016) considera importante analisar tanto sua posição para enfrentamento à mudança do clima quanto o posicionamento sobre os outros atores. No contexto do clima, esse mapeamento de atores é de extrema importância, pois arranjos que priorizam atores mais poderosos podem influenciar nos resultados (INOUE, 2016), o que reforça o argumento de Young (2013) relativo aos obstáculos da reforma institucional para melhoramento da governança global. Essas relações de poder influenciadas pelos lugares e posições ocupadas pelos atores são fundamentais para compreender a dinâmica da governança.

Logo, a sociedade civil tem se mobilizado para adentrar as instituições pela representação de seus interesses, que envolvem a atenção às vulnerabilidades ambientais e climáticas enfrentadas. Frente aos diversos atores da governança, estados e municípios atuam por meio da paradiplomacia para melhor planejamento e implementação de políticas relativas à mudança global do clima. Ainda que o poder de agência desses novos atores seja reduzido em relação ao poder dos Estados, o espaço possível para sua atuação foi ampliado, graças a fenômenos próprios da governança e da paradiplomacia.

A análise da influência de atores nos processos decisórios não pode se restringir ao fluxo hierárquico das tomadas de decisão, ou seja, as decisões feitas a nível internacional não são automaticamente aceitas e implementadas nos níveis abaixo e, portanto, é preciso obter uma visão mais ampla das diferentes escalas que interagem e influenciam a governança global do clima (INOUE, 2016). Em meio aos diferentes níveis de poder, é possível distinguir os conceitos de agente e ator a partir de suas ações e influências na governança global. Enquanto os atores participam no processo de decisão, mas não moldam os resultados, os agentes são atores com autoridade, isto é, conseguem determinar o comportamento e obter o consentimento dos governados de forma legítima, por meio do exercício de poder (SCHRODER, 2010).

Considerando a intensa volatilidade da governança global climática por fatores históricos e sociais, Inoue (2016) propõe um marco analítico provisório. O contexto analisado pela autora (2016) se baseia no clima como vetor civilizatório junto à globalização e à democracia, considerando-os como processos centrais para a evolução atual da sociedade (FRANCHINI; RIBEIRO; VIOLA, 2013). Segundo Bulkeley e Newell (2010), a particularidade da governança global do clima está relacionada à sua complexidade, devido a três questões: processo decisório em escalas múltiplas; atores estatais e não estatais desempenhando papéis mesclados e fragmentados entre atores; e agentes em diferentes graus e inúmeros processos que decorrem das emissões de gases do efeito estufa.

Com essa multiplicidade de atores e esferas, a governança global aplicada à mudança global do clima é uma alternativa mais efetiva e abrangente do que a abordagem por regimes, pois adiciona as interações entre setores à análise (INOUE, 2016). Além da natureza mais extensa da governança, a multiplicidade de atores permite que sejam compostos diferentes arranjos, denominados de arquiteturas, que são intencionalmente fragmentadas e podem definir o quanto a governança pode ser efetiva (INOUE, 2016).

2.2. Paradiplomacia

O conceito de paradiplomacia não é um consenso e, logo, a academia opta por focar em outros aspectos do fenômeno ao invés do debate terminológico (KUZNETSOV, 2015). A paradiplomacia é conceituada por Duchacek (1990) como os contatos externos, atividades, relações e ações de governos não centrais (como unidades federativas, províncias, *cantons* e *Länder*) com outros atores internacionais, sejam estes Estados, unidades federativas, organizações internacionais, organizações da sociedade civil e empresas transnacionais. A definição utilizada por Schiavon (2019, p. 12) da paradiplomacia como “as relações internacionais de governos subestatais” é restrita para que a compreensão seja mais simples e menos normativa. A opção de utilizar o termo “subestatais” (SSG, sigla em inglês) exclui as nacionalidades autônomas ou aquelas em busca de soberania dentro de um Estado-nação.

Por ser um fenômeno recente e crescente, todavia não há uma teoria específica para explicá-lo. Para tanto, são utilizados diferentes termos, conceitos, metodologias, teorias e ferramentas e pode aparecer na literatura como diplomacia federativa, local, *multilayered*, constitutiva, microdiplomacia, protodiplomacia, cooperação internacional descentralizada ou como relações internacionais subestatais ou de governos subnacionais (SCHIAVON, 2019). Para Schiavon (2019, p. 5), a paradiplomacia pode ser analisada por dois paradigmas: um que a considera complementar à política externa de um Estado e outro em que é explorada como uma ameaça à política externa coesa e única, a depender de como as instituições e características legais funcionam no sistema doméstico e se a cooperação entre os níveis de governo é bem ou mal definida. A abordagem de Duchacek e Soldatos (1990) define que a ação paradiplomática pode seguir três caminhos em relação à política externa de um governo nacional: conformidade, ação paralela ou conflito.

Apesar das teorias clássicas das Relações Internacionais não explicarem a paradiplomacia, em função da concepção dos Estados como únicos atores do sistema internacional, as ferramentas metodológicas dos três níveis de análise de Kenneth Waltz – indivíduo, Estado e o sistema de Estados – podem ser utilizadas como caminho para elucidar algumas dinâmicas do fenômeno. A partir da teoria realista de Waltz, as ações dos Estados são explicadas pelas características do sistema internacional, dos próprios Estados e de seus líderes ou *policymakers* (SCHIAVON, 2019).

Por sua vez, a teoria institucionalista fornece *insights* igualmente importantes acerca da análise teórica da paradiplomacia. As concepções sobre federalismo, constitucionalismo e instituições domésticas definem a atuação e as limitações das atividades internacionais dos

SSG (SCHIAVON, 2019, p. 13). A partir do estabelecimento dessas fronteiras, Schiavon (2019) classifica a participação dos governos subestatais de acordo com sua influência na tomada de decisão e na implementação da política externa estatal e os poderes constitucionais para conduzir a paradiplomacia, nos seguintes níveis progressivos: exclusivo, consultivo, complementar e inclusivo (*Tabela 1*). Quanto mais inclusivo, maior é a institucionalização e a participação desses governos na política externa de um país.

Tabela 1 - Níveis da paradiplomacia

Nível	Descrição
Exclusivo	Controle e implementação da política externa apenas pelo governo central. Governos subestatais sem poder constitucional de estabelecer relações internacionais.
Consultivo	Governo central consulta SSGs para formulação da política externa. Governos subestatais não possuem poderes legais para atuação internacional.
Complementar	Governos subestatais têm relações internacionais garantidas constitucionalmente em algumas áreas.
Inclusiva	Governos não centrais participam efetivamente do processo de formulação e implementação da política externa e possuem prerrogativas formais e legais para manter relações internacionais.

Fonte: Elaboração própria, com base em Schiavon (2019).

O estudo da paradiplomacia foi se desenvolvendo no período em que a ação subnacional no nível internacional começou a causar atritos com os governos nacionais, com foco maior em áreas em que os governos locais não eram os únicos responsáveis (SCHIAVON, 2019). As mudanças no sistema internacional, como a democratização e a descentralização de poder, permitiram que as políticas domésticas nacionais e locais também mudassem, e a atuação internacional nos países em desenvolvimento foi fortalecida pelos processos crescentes de globalização e interdependência (SCHIAVON, 2019). Junto a esses fenômenos, o conceito de soberania foi alterado e a quantidade de atores nas relações internacionais também aumentou, aliada à criação de instituições internacionais, ampliando a cooperação internacional e a interdependência entre os antigos e novos atores (SCHIAVON, 2019).

Da perspectiva teórica, Schiavon (2019) utiliza abordagens distintas para explicar o porquê dos SSGs terem saído do estado de nula ou baixíssima ação internacional para um

patamar de grande atuação, ao defender que a anarquia internacional explica o papel desempenhado pelos Estados. O autor aplica novamente a teoria realista e adiciona as teorias neoliberal e construtivista para determinar como a anarquia internacional é concebida por cada uma delas. Para o realismo, a sobrevivência dos Estados é a máxima, pois não há autoridade superior para solucionar os conflitos entre eles, o que dificulta a cooperação (SCHIAVON, 2019). Já para neoliberais, os riscos da anarquia podem ser resolvidos caso sejam criados mecanismos de redução da incerteza e de incentivo à cooperação, como a interdependência, a globalização e as instituições internacionais (SCHIAVON, 2019). Enfim, o construtivismo defende que as ações estatais são uma maneira de construção de identidade e a paradiplomacia seria um caminho para conquistar a soberania e não uma resposta à globalização e à interdependência (SCHIAVON, 2019).

Do ponto de vista analítico, Kuznetsov (2015) considera que os governos subnacionais se envolvem nas relações internacionais por motivos predominantemente econômicos, culturais, políticos e fronteiriços, que podem ocorrer simultaneamente, mas geralmente há um motivo que se sobrepõe aos outros. Segundo o autor, as causas do desenvolvimento da paradiplomacia podem ser externas e universais ou internas e domésticas.

As externas são aquelas advindas do sistema internacional, como a globalização, a regionalização, a democratização e a “domesticação” da política externa ou interiorização da política doméstica (em sobreposição a *low politics* e *high politics*) (KUZNETSOV, 2015). Este fator foi possível com a falta de separação evidente entre as fronteiras domésticas e internacionais, o que proporcionou espaço para os governos subnacionais atuarem internacionalmente. Quanto às motivações internas ou domésticas, Kuznetsov (2015) destaca os processos de federalização e descentralização, problemas no processo de formação nacional, falta de efetividade do governo central nas relações internacionais, assimetria econômica entre as unidades constituintes do Estado, estímulos externos, o papel de um líder regional ou de um partido político e a mudança na função das fronteiras.

Além da globalização, da regionalização e da descentralização já postuladas por Kuznetsov (2015), Schiavon (2019) adiciona o controle de fronteiras aos motivos principais pelos quais a paradiplomacia ocorre. Logo, os governos subnacionais agem no nível internacional em busca por desenvolvimento – atraindo investimentos, realizando trocas tecnológicas, promovendo a economia, fomentando o turismo –, ou por autonomia local com interesses políticos, ou em busca por protagonismo internacional, independência ou secessão do Estado ao qual pertence. Portanto, é necessário levar em conta os interesses específicos ou pragmáticos dos governos subestatais, como influenciar debates políticos globais ou tratar de

determinadas questões regionais, para que estabeleçam relações internacionais (SCHIAVON, 2019).

Explicitadas as razões pelas quais a paradiplomacia ocorre, Kuznetsov (2015) examina como os governos subnacionais a institucionalizam. A criação de um órgão específico para tratar dos assuntos internacionais na unidade subnacional ou de hierarquias internas a outras instituições que estabelecem relações a nível internacional é a maneira mais conveniente e efetiva de institucionalização da prática (KUZNETSOV, 2015). Ainda, o autor (2015) ressalta que o estabelecimento de escritórios internacionais de governos subnacionais – os denominados “paraconsulados” –, a realização de visitas oficiais de autoridades de nível local a instituições baseadas em outros países e a participação das unidades ou de suas autoridades em eventos internacionais, redes e grupos de trabalho sobre questões específicas são formas legítimas pelas quais a paradiplomacia é institucionalizada.

2.2.1. Paradiplomacia na governança global ambiental

Partindo da estrutura multinível da governança, que abrange a interação entre os níveis, o papel das estruturas subnacionais é fundamental para a implementação das políticas internacionais de desenvolvimento sustentável, pois os governos locais estariam teoricamente mais próximos dos cidadãos (KUZNETSOV, 2015) e, por isso, os resultados concretizados nesta esfera costumam ser mais perceptíveis. Essa proximidade garante a participação social, democratiza as decisões e capilariza os resultados. A partir das concepções sobre governança e sobre paradiplomacia, denota-se que ambas consideram a atuação de outros atores além dos Estados no sistema internacional como um ponto determinante.

Ainda que a ação paradiplomática ambiental desses governos sejam orientadas por outros objetivos maiores além da consecução das metas ambientais globais estabelecidas pelo Acordo de Paris, como o protagonismo internacional, é importante considerá-los como atores importantes da “paradiplomacia verde”, termo utilizado por Kuznetsov (2015) para classificar a ação internacionais de atores subnacionais voltada para o meio ambiente e ecologia. Especialmente no contexto ambiental, para o autor (2015), a atuação internacional de governos subestatais está ligada à falta de vontade política e de liderança do governo central para lidar com as questões em pauta ou à capacidade de estreitar relações bilaterais entre países fronteiriços por meio da cooperação descentralizada. É essencial considerar, juntamente aos outros fatores, que os problemas ambientais não respeitam as fronteiras artificialmente criadas por tratados e acordos internacionais. Portanto, a paradiplomacia se

mostra como uma alternativa bastante efetiva para os problemas ambientais globais (KUZNETSOV, 2015).

A importância da paradiplomacia verde é reiterada por suas contribuições ao alcance das metas pactuadas internacionalmente, pela maior capilaridade que a dinâmica global para o local possui. A partir dessa situação, a paradiplomacia se torna uma variável significativa para entender a balança de poder nas relações internacionais acerca da agenda ambiental, apesar de não existir um único método de contagem e análise da ação desses atores (KUZNETSOV, 2015).

2.3. Gênero

Entre as décadas de 1960 e 1990, com a segunda e a terceira onda dos movimentos feministas pelo mundo, o uso do termo “gênero” ganhou significados diferentes perante a conscientização ampla da opressão contra as mulheres nas diversas dimensões da vida (BIROLI, 2015). No contexto das ciências sociais, a metodologia baseada em gênero permitiu que não apenas a história de mulheres fosse nova, mas a história em si fosse explicada a partir de outras lentes, principalmente de classe, raça e gênero, cujas desigualdades refletem nas relações de poder (SCOTT, 1986). Posteriormente, essa abordagem das múltiplas opressões a depender da realidade vivida por cada pessoa ficou conhecida por interseccionalidade.

“Gênero” passou a ser utilizado pelas feministas estadunidenses para expressar as distinções baseadas no sexo, apenas da perspectiva social, deixando de lado o determinismo biológico (SCOTT, 1986). Em suma, o novo objetivo era centrado em compreender a importância da diferença entre os papéis criados culturalmente e desempenhados pelos grupos sexualmente distintos nas sociedades e nos períodos históricos e como esses papéis ajudavam a manter ou alterar a ordem social (SCOTT, 1986). A partir da definição do termo associado às construções culturais para separar as posições de mulheres e homens, o gênero é considerado uma categoria social imposta em um corpo definido por seu sexo biológico (SCOTT, 1986).

As teorias de gênero consideram as várias realidades culturais existentes, o que auxilia na superação e na recusa do antagonismo sexual, como oposição binária também socialmente construída, em que as sociedades sempre irão separar os papéis de gênero de maneira invariável e monótona (SCOTT, 1986). Dessa maneira, o significado de “gênero” varia conforme o contexto analisado (ARORA-JONSSON, 2014). No caso brasileiro, por exemplo, é importante considerar de que maneira as desigualdades socioeconômicas, as diferentes

regiões e as faixas etárias atingem mulheres brancas e não brancas. Apesar dessa variação, Dankelman (2010, p. 11) defende que “*despite variations across cultures, regions and over time, gender relations throughout the world entail asymmetry of power between women and men as a pervasive trait*”⁴ e, portanto, a desigualdade entre homens e mulheres é uma das mais enraizadas na sociedade atual.

O uso do gênero como uma categoria de análise histórica implica a análise de todo o sistema de relações, em suas múltiplas esferas (SCOTT, 1986). Basicamente, a década de 1970 testemunhou a emergência do gênero como categoria de análise por necessidade (ARORA-JONSSON, 2014). De maneira geral, a palavra “gênero” era cientificamente mais aceita do que “mulheres”, devido ao caráter político negativamente associado ao feminismo (SCOTT, 1986), e reflete não apenas a situação das mulheres, mas abrange o papel dos homens na perpetuação de poder (ARORA-JONSSON, 2014). Assim, a análise de gênero busca suscitar debates importantes sobre a origem das relações sociais distintas que outras teorias não abordam ou não são suficientes (SCOTT, 1986). Para Dankelman (2010), o termo “mulheres” é colocado como grupo de pessoas, enquanto o gênero diz respeito à construção social. As interações sociais decorrentes dessa diferenciação influenciam o mercado de trabalho, as características físicas, os direitos de acesso à terra e a bens, os níveis de tomada de decisão e a cultura (DANKELMAN, 2010).

Para Joan Scott (1986, p. 1067), gênero pode ser definido a partir de duas proposições: como um elemento constitutivo das relações sociais baseadas nas diferenças entre os sexos e como a principal maneira de significar as relações de poder. Além disso, a autora (1986) define elementos interrelacionados que definem as relações de gênero: i) os símbolos culturais e ii) conceitos normativos, expressos por meios de dicotomias e fortalecidos pelas doutrinas, iii) as instituições e organizações sociais e iv) a identidade subjetiva.

Ao longo da organização sociopolítica de algumas sociedades, a diferença de sexo foi utilizada como forma de dominar mulheres (SCOTT, 1986). Considerando que Estados e políticas sociais são organizações e processos sociais, as instituições e as práticas acabam reproduzindo a diferença entre os gêneros e organizando o poder na mão dos homens (BRUSH, 2003) Esse comportamento é conceituado por Lisa Brush (2003) como a “governança de gênero”, na qual a governança social observa, recompensa, posiciona e produz tanto a feminilidade quanto a masculinidade. Mesmo com mudanças estruturais com o passar do tempo, as ideologias políticas que surgiram desse movimento reproduziram

⁴ “Apesar das diferenças entre culturas, regiões e ao longo do tempo, as relações de gênero pelo mundo implicam em uma assimetria de poder entre mulheres e homens como um traço abrangente”, em tradução livre.

conceitos enviesados e tidos como naturais, resultando em políticas paternalistas, por exemplo (SCOTT, 1986).

2.3.1. *Mainstreaming* de gênero

O *mainstreaming* – ou transversalização – de gênero é uma ferramenta utilizada para superar os problemas de marginalização, invisibilidade e sub-representação de mulheres por meio da integração dessa visão em políticas, programas, projetos, estruturas institucionais e procedimentos (DANKELMAN, 2010, p. 12). Para Arora-Jonsson (2014), a transversalização de gênero consiste na inclusão da análise de gênero em todos os níveis. Assim, os processos políticos são reorganizados, aprimorados e desenvolvidos para que a perspectiva de igualdade de gênero seja incorporada em todas as políticas, níveis e estágios (DANKELMAN, 2010).

A partir da década de 1990, os estudos científicos voltados para gênero começaram a se basear na abordagem interseccional, isto é, compreender como diferentes fatores podem interagir com o gênero (ARORA-JONSSON, 2014). Essas variáveis envolvem as questões de raça, idade, região, sexualidade, deficiência e classe, por exemplo, e podem auxiliar na compreensão das raízes da desigualdade e das vulnerabilidades e como elas são sentidas não apenas entre homens e mulheres, mas considerando a pluralidade de realidades de mulheres negras, indígenas, de comunidades tradicionais, em situação de pobreza, moradoras de regiões com menor poder aquisitivo e quaisquer outros fatores que as tornem vulneráveis social, econômica, política e ambientalmente.

O *mainstreaming* de gênero foi menos utilizado na questão ambiental do que no campo social, pois a pauta de meio ambiente era focada essencialmente no funcionamento biofísico do planeta. De acordo com Arora-Jonsson (2014), a perspectiva de gênero foi evidenciada nas práticas e políticas ambientais a partir da década de 1970, quando a academia se voltava para o estudo da desigualdade de gênero não apenas como categoria social, mas aplicando-a na temática de meio ambiente e desenvolvimento, em consonância com as conferências internacionais que aconteceram à época. Nessa dinâmica, o próprio surgimento da agenda ambiental a nível global já refletia sobre a interseccionalidade.

Junto às crescentes pesquisas acadêmicas sobre gênero nas décadas de 1980 e 1990, foi possível ampliar o conhecimento sobre as origens da marginalização social de determinados grupos e qual sua contribuição, muitas vezes invisibilizada, para o meio ambiente, especialmente no caso de mulheres rurais (ARORA-JONSSON, 2014). Para responder aos principais questionamentos suscitados pela pesquisa científica sobre gênero e

meio ambiente, os esforços foram concentrados em três linhas de ação: i) *mainstreaming* de gênero em programas ambientais; ii) inclusão financeira de mulheres; e iii) inclusão de mulheres na governança ambiental (ARORA-JONSSON, 2014).

De certa maneira, o gênero foi institucionalizado no campo das políticas ambientais, mas apenas no início do século XXI começou a dar seus primeiros passos, sem significar a aplicação da transversalização nas instituições da governança global climática (DANKELMAN, 2010). Para tanto, o caminho encontrado é por meio do *advocacy* de movimentos sociais ou do terceiro setor para que as políticas sejam sensíveis a gênero, ainda que o ponto principal não seja este. Assim, o gênero se tornou um componente importante a se considerar na governança ambiental nos níveis local, nacional e internacional de políticas para meio ambiente, principalmente pela ação do ativismo feminista dos países do Sul Global (ARORA-JONSSON, 2014). Atualmente, a formulação de políticas com abordagem de gênero por parte dos governos e das organizações internacionais foca no escalonamento, ou seja, como as questões se comportam nos diferentes níveis e como as soluções e boas práticas podem passar pelo processo de *scale-up* ou *scale-down* (ARORA-JONSSON, 2014).

Para Arora-Jonsson (2014), a grande limitação para o *mainstreaming* de gênero nas políticas ambientais é transpor uma pesquisa tipicamente feminista para uma estrutura governamental que não é feminista, considerando a governança de gênero, que reflete os papéis de gênero. No entanto, ambos se encontram em um ponto comum. As questões de gênero se adequam ao funcionamento da máquina estatal, ao passo que os governos não podem ignorar totalmente as demandas de mulheres, levando-os a reconhecer redes e grupos ativistas, por meio da representação de interesses (ARORA-JONSSON, 2014).

Hartmann e Seager (2005) estabelecem cinco condições para que a transversalização tenha êxito: i) a cultura organizacional deve estar aberta às perspectivas de gênero e a uma autoavaliação; ii) alto comprometimento político; iii) compreender a ferramenta como algo contínuo; iv) uso responsável de dados, indicadores e análises disponíveis sobre gênero; e v) investimento adequado de recursos humanos e financeiros. Entretanto, as razões elencadas pelas autoras (2005) para a falta de implementação envolvem a cultura organizacional indiferente e a marginalização das questões de gênero, além de colocar o gênero como algo único e não relacionado a outros fatores e não utilizar dados desagregados para formular suas políticas e programas. Portanto, a ferramenta do *mainstreaming* de gênero demanda, em primeiro lugar, uma reflexão comportamental, tendo em vista que a formação social influencia os papéis de homens e mulheres.

2.3.2. Gênero e clima

Considerando as interações atuais do ser humano com a natureza, os papéis de gênero são desempenhados de forma diferente por mulheres e homens (DANKELMAN, 2010). Os primeiros indícios dessa distinção foram suscitados por acadêmicas nas décadas de 1970 e 1980, durante o mesmo período que o debate sobre a interação ser humano-meio ambiente era pauta prioritária da agenda global. A tentativa principal, liderada pelo Sul Global, era demonstrar que as relações de poder organizam os sistemas e que as relações específicas de gênero estavam implícitas nos resultados ambientais (ARORA-JONSSON, 2014).

Contudo, importa ressaltar que as relações de poder não são determinantes para o sucesso ou fracasso das questões ambientais, porém estão intrínsecas a elas (ARORA-JONSSON, 2014). A partir da perspectiva ecofeminista clássica, Carolyn Merchant (1990) argumenta que existe uma relação intrínseca entre degradação ambiental e opressão de mulheres, a partir da justificativa de que o Iluminismo, no século XVII, alterou as percepções de homens sobre a natureza, transformando-a em um bem econômico, que deveria ser utilizado e explorado.

Entretanto, a aplicação global da vertente clássica foi amplamente criticada por considerar as mulheres como um grupo homogêneo (ARORA-JONSSON, 2014) e desconsiderar que o desenvolvimento praticado pelo Norte Global implica em degradação ambiental. Para as ecofeministas do Sul Global, pensar o corpo feminino e a natureza vai além do pensamento eurocêntrico e não se pauta somente nas relações de poder. Esse nicho dentro do ecofeminismo corrobora com o pensamento decolonialista, porém com suas próprias interpretações contra a lógica capitalista a partir da lente de gênero e da vulnerabilidade.

Perante as várias realidades, a mudança do clima não é neutra em termos de gênero, região, raça e classe e deve-se considerar a estrutura social para evidenciar a ligação entre meio ambiente e mulheres (DANKELMAN, 2010). Em realidade, o impacto sentido de forma diferente pelas mulheres em decorrência dos seus efeitos está relacionado ao papel produtivo e reprodutivo desempenhado por elas, a exemplo da divisão sexual do trabalho (DANKELMAN, 2010). Assim, a vulnerabilidade das mulheres foi delineada pelas construções sociais, o que as colocam como a maioria da população em situação de pobreza e impede o acesso a direitos fundamentais, como educação, saúde, saneamento, transporte e moradia (ONU MULHERES, 2020).

Na prática, esse fato reflete na maior taxa de mortalidade de mulheres em desastres ambientais em comparação ao mesmo índice de homens, por exemplo (DANKELMAN,

2010). Apesar dessa realidade, as mulheres podem ser vistas não apenas como vítimas, mas como parte da solução para o enfrentamento à mudança do clima, propiciando melhores condições de se alcançar a sustentabilidade e contribuindo para o empoderamento feminino. Embora esses benefícios possam caminhar juntos, um não implica a consecução do outro, já que existem múltiplos fatores que atuam para que as desigualdades existam (DANKELMAN, 2010).

Ao longo das últimas décadas, o esforço em construir ferramentas analíticas para compreender a relação entre gênero, mudança do clima e desenvolvimento sustentável tem ganhado força. Segundo Irene Dankelman (2010), a participação de mulheres nos processos de tomada de decisão, de planejamento, de ação e de monitoramento contribui amplamente para que os avanços sejam maiores, por meio da troca de experiências, conhecimentos e perspectivas plurais. Entretanto, a simples inclusão de mulheres nos espaços de decisão não é suficiente, pois seus interesses precisam ser levados em conta para que os ganhos sejam reais. Logo, mulheres podem assumir a função de agentes na agenda ambiental global, contribuindo simultaneamente para a emancipação por meio da ação coletiva, e conjuntamente para a governança global. No entanto, avaliar o quanto essa transversalização de gênero nas pautas ambientais tem sido efetiva é desafiador e não é necessariamente traduzida em avanços concretos (ARORA-JONSSON, 2014).

Na década de 1990, assuntos relacionados à população passaram a ser discutidos no sistema internacional, a exemplo da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (1994) e a IV Conferência Mundial sobre a Mulher (1995). Apesar dos esforços de inclusão da sociedade civil nesses espaços, as décadas seguintes testemunharam uma substituição por instituições especializadas criadas para temas ambientais. Assim, houve um momento de retrocesso e retirada das mulheres da cena ambiental, devido ao foco na governança global e na mudança do clima pelas perspectivas técnica e científica, apesar dos movimentos feministas e de mulheres terem sido responsáveis por parte da luta por representação.

A participação social e a descentralização de poder foram substituídas pelos debates climáticos de alto nível político entre governos, organizações internacionais e a comunidade científica (ARORA-JONSSON, 2014). Ainda, o foco em mulheres foi mudado para a categoria mais ampla “gênero”, o que culminou no retorno do protagonismo para a figura masculina. Apesar do gênero ter sido reconhecido como algo importante, as mulheres foram esquecidas (ARORA-JONSSON, 2014).

Uma importante diferença suscitada por Brush (2003) é a inclusão de gênero na governança. Para a autora (2003), a governança do gênero se refere à fronteira entre masculinidade e feminilidade na estrutura social e como os privilégios de homens são construídos a partir dessas políticas sociais. Já o gênero da governança diz respeito às maneiras em que as práticas e os pressupostos da diferença e dominação entre os gêneros organizam as instituições, capacidades e ideologias de governança (BRUSH, 2003). Neste último caso, as teorias políticas não são neutras ou universais, pois partem de um viés focado no homem (BRUSH, 2003).

A partir da concepção de que a governança de gênero reforça as desigualdades entre homens e mulheres (BRUSH, 2003), é necessário aplicar a lente de gênero para compreender como essas lacunas foram construídas e como podem ser supridas para além da inserção feminina nos espaços de debate e de tomada de decisão. Portanto, a questão de gênero e a governança se conectam à medida em que ambas refletem as construções sociais e são reproduzidas pelas instituições e práticas sociais. Assim como os diversos fatores da interseccionalidade que influenciam a vulnerabilidade de grupos sociais, as macroestruturas são moldadas a partir da base social e o comportamento das pessoas é mutuamente moldado pela governança, conforme postula Young (2013).

Considerando a governança ambiental, a governança de gênero está associada em incluir mulheres às estruturas e organizações existentes, dominadas por grupos hegemônicos formados por homens, para que seus interesses, visões de mundo e demandas sejam devidamente projetados (ARORA-JONSSON, 2014). No entanto, reduzir as questões de gênero à inclusão de mulheres nesses espaços, sem considerar as disparidades intrínsecas nas relações de poder entre homens e mulheres não é eficiente. Quando essa participação de mulheres é voltada para a garantia de orçamentos e fundos para programas e projetos ambientais, ocorre uma despolitização do gênero, pois o espaço de luta é esvaziado em prol de uma perspectiva neoliberal (ARORA-JONSSON, 2014).

Em suma, é necessário levar em conta a realidade de mulheres que refletem a diversidade e não as tomem como um grupo coeso e homogêneo. Existem diferentes necessidades, origens, situações que determinam tanto as vulnerabilidades quanto os privilégios vividos por algumas mulheres. Dentro da clivagem Norte-Sul, as mulheres que integram o Norte Global são maioria nas mulheres que compõem os espaços de debate climático. Ainda, a maneira como a mudança do clima atinge mulheres de países desenvolvidos e em condições sociais melhores é distinta da forma como mulheres e demais

grupos minoritários do Sul Global sofrem com o aumento da temperatura, secas, enchentes, eventos climáticos extremos e até mesmo com a frequência na qual esses episódios ocorrem.

Dentro do debate sobre a transversalização de gênero, o ecofeminismo foi instrumentalizado para que o trabalho de mulheres na conservação ambiental fosse usado para exercer uma função do Estado. Em um processo conhecido como “feminização da responsabilidade”, as mulheres foram colocadas à frente dos programas ambientais e de erradicação da pobreza sem as condições necessárias para tanto (ARORA-JONSSON, 2014), pois são vulnerabilizadas por uma estrutura mantida pelas instituições.

2.4. O gênero na paradiplomacia na governança global climática

A mudança do clima é um assunto de extrema relevância na agenda global, que ultrapassa a esfera ambiental e influencia fortemente a política mundial devido a seus efeitos micro e macro e com horizonte temporal de longo alcance. A existência de uma governança global climática pressupõe a presença de vários atores, como organizações internacionais, instituições, governos centrais, governos não centrais e organizações da sociedade civil, bem como o processo decisório em várias escalas e o desempenho de papéis diferenciados entre atores (BULKELEY; NEWELL, 2010).

O funcionamento da governança está associado à aceitação da maioria e à anarquia internacional, ou seja, a ausência de uma autoridade central que tenha poder de decisão sobre os temas debatidos. A depender da atuação e da influência das partes envolvidas nos processos decisórios e nos resultados, são determinados os poderes de agência. Conforme desenvolve Young (2013), as instituições são as protagonistas dessa função social que busca direcionar os comportamentos humanos por meio da ação coletiva. No caso em análise, a governança global climática busca responder às mudanças do clima global por meio desses atores e práticas (INOUE, 2016). Desde o nível sistêmico, com a governança global, passando pela ação de governos subnacionais nessa esfera e finalmente acrescentando o fator “gênero” a nível social e individual à equação, é possível dar a devida importância e solução aos problemas globais.

O desenvolvimento da governança global e da paradiplomacia decorrem da aceitação e abertura a novos atores no sistema internacional. Perante a emancipação política e social das mulheres, pode-se considerar sua emergência como um fator não apenas relevante, porém fundamental na representação internacional e nas políticas públicas em temas correlatos. Essa relação se deve à construção da sociedade, cuja dinâmica impacta os grupos de forma distinta.

Juntos aos estudos que explicam a origem das diversas opressões, surgem abordagens que visam elaborar uma resposta também conjunta a esses problemas que se relacionam, como a adaptação à mudança do clima por meio do fomento à produção por agricultoras familiares (PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR, 2020).

Em meio à multiplicidade de atores da governança global, a paradiplomacia verde tem se tornado uma estratégia relevante para enfrentar os desafios climáticos e para propulsionar os governos subnacionais na esfera internacional (KUZNETSOV, 2015). A ação internacional desses governos não centrais permite que as soluções encontradas sejam capilarizadas até as escalas menores, como uma tentativa de garantir que a população alvo seja impactada e se beneficie desses ganhos (SCHIAVON, 2019). Ao mapear essa parcela da sociedade que mais necessita de assistência e sofre mais intensamente com os desastres ambientais e impactos transversais decorrentes da mudança do clima, cabe destacar a vulnerabilidade das mulheres em diferentes situações socioeconômicas, devido ao desempenho social diferenciado entre mulheres e homens, baseado nas estruturas de poder (DANKELMAN, 2010).

O crescimento do fenômeno paradiplomático está atrelado a fatores internos e externos (KUZNETSOV, 2015). A globalização e a regionalização resultaram na emergência de novos atores internacionais, à maneira que a governança global implica. Quanto aos fatores internos, a descentralização de poder e a busca por desenvolvimento ou autonomia local motivaram os governos subestatais a investirem em sua ação internacional. No contexto específico da paradiplomacia verde, esta pode ganhar proporção pela falta de vontade política e liderança do governo central em relação à agenda ambiental global (KUZNETSOV, 2015). Além da ação de outros atores além dos Estados, é importante pensar na inclusão de outros grupos sociais nessa estratégia para que os efeitos decorrentes dessa articulação sejam proveitosos para as pessoas em situação de vulnerabilidade. Para tanto, é necessário entender quem são essas pessoas e como o gênero está implícito nessa desigualdade.

O movimento de incluir a análise das diferenças socialmente construídas entre homens e mulheres em outros níveis e temáticas é denominado *mainstreaming* (ou transversalização) de gênero e foi institucionalizado na agenda ambiental apenas recentemente (ARORA-JONSSON, 2014). Essa abordagem permite pensar soluções que atendam de forma mais adequada grupos minoritários em questões de raça, gênero, sexualidade, idade e região. Os maiores desafios enfrentados para o sucesso da transversalização consistem na aplicação de uma lente feminista no aparato institucional (ARORA-JONSSON, 2014) e na abertura desse nicho para aprender, avaliar e aplicá-la (HARTMANN; SEAGER, 2005).

Para além da simples incorporação de mulheres aos processos de tomada de decisão, é essencial garantir a representação real das diversas mulheres nos espaços locais, nacionais e globais, para que as políticas e práticas sejam condizentes com suas necessidades. No âmbito da governança ambiental, essa inclusão necessita considerar os efeitos das mudanças do clima na vida dessas mulheres, por exemplo, a partir do seu próprio testemunho e vivência. Esse protagonismo também demanda que a interseccionalidade seja foco da abordagem de gênero.

No contexto da paradiplomacia, significa pensar a estratégia internacional dos governos subnacionais conciliando os objetivos e as necessidades dos grupos que serão beneficiados pela cooperação descentralizada. Logo, dar voz e poder a mulheres diversas em termos de raça e cor, região, condição socioeconômica e idade, que refletem de fato as realidades locais, proporciona uma governança climática voltada para quem depende dessa efetividade para sua sobrevivência.

A ação internacional de atores não estatais visa dar mais dinamicidade, visões e estratégias às relações internacionais. A paradiplomacia como fenômeno recente abre a possibilidade de suscitar pautas que os Estados não priorizam, seja devido às diferenças entre escalas nacional-local, seja pela tradição histórica em relegar as tendências globais aos debates internacionais de Estados. Nesse contexto, abrem-se novas oportunidades de aliar atores emergentes que ainda buscam uma consolidação formal no espaço internacional e pautas que foram deixadas de lado pelos agentes internacionais.

Nesse panorama, entra em ação a transversalização de gênero. Com esta ferramenta, é possível direcionar as prioridades de grupos vulnerabilizados da sociedade para que as pautas levadas à esfera internacional pelos governos subnacionais ganhem maior visibilidade na agenda global. Os benefícios chegam a todas as partes envolvidas, especialmente em projetos que abrangem múltiplas áreas, como gênero e clima, mobilidade urbana e mulheres e o desenvolvimento sustentável em si, que engloba diversas temáticas interdependentes. Visando o benefício mútuo, os governos subnacionais conseguem se inserir no sistema internacional, e as mulheres, principalmente aquelas em situação de vulnerabilidade, têm suas demandas levadas a um espaço de maior relevância, o que proporciona melhores condições de realização de programas transversais em maior escala, financiamento e apoio (UNFCCC, 2021).

3. Panorama no Brasil

Explicitados os pressupostos teóricos acerca de cada um dos conceitos abordados e partindo da categorização da paradiplomacia brasileira como complementar (SCHIAVON, 2019), é importante compreender como a governança global climática, a paradiplomacia e a transversalização de gênero ocorrem no Brasil. A partir desse panorama, é possível estabelecer como essa interação pode contribuir para analisar como a lente de gênero pode ser incluída na estratégia de paradiplomacia dos governos subnacionais brasileiros, especificamente em prol da governança climática global.

3.1. O Brasil na governança global climática

A agenda internacional incluiu a temática de meio ambiente e desenvolvimento com a realização das conferências internacionais desde a década de 1970. No plano interno, o Brasil passaria pelo processo de redemocratização a partir dos anos 1980 e, na década seguinte, passaria a tentar responder às negociações internacionais sobre clima (HOCHSTETLER, 2021). Logo, a política externa do governo brasileiro passou a criar uma narrativa oficial para sua ação na governança global do clima. Para Franchini e Viola (2019), a imagem propagada pelo Brasil se divide em três períodos:

- 1989-2005: poder climático moderado e líder do mundo em desenvolvimento;
- 2006-2018: grande poder reformista e líder global;
- 2019-presente: fim do mito climático.

Para os autores, a imagem real ou que um país tem de si é construída de acordo com a análise de sua atuação de poder, liderança e compromisso climático enquanto reformista ou conservador. O poder é determinado conforme o potencial de influenciar o resultado das negociações climáticas no âmbito da UNFCCC. Quanto à liderança, esta se configura como reformista quando fomenta a cooperação e a mitigação, enquanto a conservadora cria obstáculos para tanto (FRANCHINI e VIOLA, 2019). Em relação ao compromisso climático, um compromisso reformista se estabelece quando um país age como condutor para a mitigação, ao passo que a postura conservadora é aquela cujas ações contribuem para a aceleração da crise climática (FRANCHINI e VIOLA, 2019). Por sua vez, a classificação “moderada” se refere a um estágio intermediário entre a posição reformista e a conservadora.

3.1.1. Construção de um compromisso climático global

A origem da imagem climática do Brasil remonta aos anos 1980, quando era visto como um vilão do meio ambiente por conta dos altos níveis de desmatamento e queimadas na floresta amazônica (FRANCHINI e VIOLA, 2019). Em reação a esta visão negativa, a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Rio-92, foi celebrada na cidade do Rio de Janeiro, estabelecendo a nova posição de compromisso do país na política ambiental global. A partir desse período até o fim do mandato do Presidente Lula (2003-2010), a institucionalização de políticas climáticas foi crescente (HOCHSTETLER, 2021).

Embora os governos tenham mudado ao longo dos anos, a estratégia utilizada lançou o país como um grande ator de poder reformista e modelo nas questões internacionais sobre mudança do clima de 2006 a 2018, principalmente em medidas de mitigação (FRANCHINI e VIOLA, 2019). No entanto, os autores evidenciam que essa autoimagem sobre a política climática internacional desde o primeiro período é um mito, pois não corresponde à realidade nos três componentes analisados para a construção da imagem: poder, liderança e compromisso climático. Esse mito foi sendo construído a partir do estabelecimento do Brasil como grande agente do ciclo global de carbono, como peça chave nas negociações da UNFCCC e como país em desenvolvimento que fez mais do que as obrigações acordadas para contribuir para a estabilização dos GEE, por meio do controle do desmatamento na Amazônia (FRANCHINI e VIOLA, 2019).

Em 2005, o governo brasileiro declarou o controle do desmatamento na Amazônia, o que contribuiu para a criação e manutenção do mito climático. Para Franchini e Viola (2019), essa atitude reativa se baseou em uma narrativa exagerada das conquistas, ao invés de empreender esforços para ações maiores e, portanto, o mito foi consolidado. A política externa para clima e meio ambiente sofreu efeitos diretos da conjuntura política, que priorizava os interesses da bancada ruralista⁵, oposta às políticas de desmatamento da Amazônia e outras medidas tomadas no período de construção interna de instituições para o clima (HOCHSTETLER, 2021).

Além da postura dos governos em criar essa autoimagem, as organizações não governamentais, o setor privado e demais atores domésticos e internacionais auxiliam na

⁵ A bancada ruralista é, na realidade, a representação parlamentar informal desde a Assembleia Constituinte de 1988 dos interesses da pauta agrícola voltada para o desenvolvimento do agronegócio brasileiro. Formalmente, foi estabelecida em 2002 sob o nome de Frente Parlamentar da Agricultura, posteriormente como Frente Parlamentar da Agropecuária. Atualmente, compõe a maior bancada do Congresso Nacional.

consolidação e na sustentação desse mito à medida em que essa visão possa beneficiá-los (FRANCHINI e VIOLA, 2019). Internamente, o diálogo entre sociedade civil e governo acerca da mudança do clima foi se estabelecendo ao longo de 20 anos (1990-2010), traduzido inicialmente na criação de instituições, como o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas e o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM) (HOCHSTETLER, 2021). Essa ação conjunta de fortalecimento contribuiu para que o Brasil fosse visto como um poder reformista, apesar das condições políticas e econômicas necessárias para o sucesso da governança climática não serem tão favoráveis (FRANCHINI e VIOLA, 2019). Para os autores, o maior problema com a autoimagem brasileira consiste na falta de coerência no componente compromisso climático, especialmente no que se refere ao cálculo das emissões de GEE, fator subestimado ou até mesmo ignorado pelos demais atores da governança global climática.

Apesar do discurso vanglorioso acerca da redução significativa das emissões a partir de 2006, o método utilizado para contabilizá-las ignorava os gases de efeito estufa provenientes de uso da terra, mudança do uso da terra e florestas (LULUCF na sigla em inglês)⁶, responsáveis pela maior parte das emissões totais de gases do efeito estufa do país (FRANCHINI e VIOLA, 2019). Essa alteração permitiu que o Brasil se tornasse líder de redução de emissões dentre os países em desenvolvimento, o que logo inspirou outros países considerados emergentes à época, como Índia e China, a adotarem uma abordagem radical do “neocolonialismo climático” (FRANCHINI e VIOLA, 2019). Esse protagonismo coincidiu com a falta de comprometimento da administração do presidente estadunidense George W. Bush (2001-2009) em relação aos tratados climáticos, que auxiliou a fortalecer o diálogo entre os países em desenvolvimento (FRANCHINI e VIOLA, 2019).

Com os diferentes governos desde a redemocratização e as mudanças no sistema internacional, o posicionamento interno nas questões de meio ambiente sofreu alterações e não permaneceu homogêneo (FRANCHINI e VIOLA, 2019). Os mandatos dos Presidentes Fernando Henrique Cardoso (1998-2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) contaram com uma agenda climática de alta relevância. Os anos de 2008 a 2010 foram palco de ativismo climático, porém as políticas de mitigação sofreram uma estagnação e, enfim, caíram em declínio com o aumento do desmatamento da Amazônia a partir de 2013 (FRANCHINI e VIOLA, 2019).

⁶ A sigla é utilizada pela Convenção-Quadro para determinar as atividades do setor de Uso da Terra, Mudança do Uso da Terra e Florestas. Segundo o artigo 4º da UNFCCC (1992), os inventários nacionais de emissões antrópicas de gases não controlados pelo Protocolo de Montreal devem ser publicados considerando as emissões por setor, que incluem os LULUCF.

3.1.2. Declínio federal e atuação subnacional

Para Hochstetler (2021), o Brasil passou por três estágios distintos de institucionalização da ação climática, que seguiram um movimento de internalização a partir da inserção internacional. Primeiramente, o país esteve comprometido com a resposta interna às negociações e tratados internacionais sobre meio ambiente, que estavam em um processo de crescimento na década de 1990. A partir dessa mobilização interna, as instituições climáticas foram sendo construídas, com a elaboração do Plano Nacional de Mudança do Clima em 2008 e com legislações internas para estabelecer ações para combate à mudança do clima. Entretanto, a partir do governo do Presidente Bolsonaro (2019-atual), a política climática testemunha um período de desordem.

Ainda que o mandato atual de Jair Bolsonaro (2019-atual) tenha trazido a maior ruptura da autoimagem climática brasileira, o declínio da capacidade institucional do país, segundo Hochstetler (2021), se iniciou em 2011. Internamente, a presidenta Rousseff (2011-2016) lidava com grande pressão política de ruralistas no Congresso Nacional, aliado à crise institucional e econômica (HOCHSTETLER, 2021). As prioridades de seus dois mandatos não mantiveram a agenda governamental anterior e foi adotada uma postura mais conservadora, a fim de evitar pressões internacionais que demandavam mais comprometimento do país na área, apesar da realização da Rio+20, em 2012, no país (FRANCHINI e VIOLA, 2019).

À medida que as mudanças governamentais ocorriam, a política externa brasileira também foi se alterando. Ao contrário da visão que se tinha de uma política de Estado ao invés de uma política de governo, o posicionamento internacional do país refletiu a emergência de outros atores não estatais no debate (GARCIA e RODRIGUES, 2020). A postura internacional ainda reproduzia a imagem de defensor dos interesses dos países em desenvolvimento e de “grande poder moderado com grande impacto” nas negociações da UNFCCC, este que é o principal espaço de debate e decisões sobre mudança do clima no mundo (FRANCHINI e VIOLA, 2019).

Apenas em 2015 a autoimagem de grande poder reformista voltou à tona, dentro de uma estratégica política interna da então Presidente (FRANCHINI e VIOLA, 2019). Apesar da reestruturação da agenda ambiental nas prioridades do governo de Rousseff, a representação brasileira na COP21 foi central para as discussões que resultaram no Acordo de Paris, principalmente no papel conciliatório entre o Sul e o Norte Global (GARCIA e RODRIGUES, 2020). Na oportunidade, foram consultadas a sociedade civil e comunidades

epistêmicas, além de órgãos governamentais envolvidos nas políticas de mudança do clima (GARCIA e RODRIGUES, 2020).

No mandato seguinte, de Michel Temer, entre 2016 e 2018, o mito climático retornou ao *status* dado por Dilma Rousseff. Até 2018, o Brasil era considerado um poder intermediário na governança climática global, pois desempenhava um papel relevante, ainda que não central, nas negociações internacionais. Entretanto, Franchini e Viola (2019) explicitam que a ilusão brasileira se pautava na detenção de uma centralidade e liderança na governança, devido aos seus recursos naturais e políticos, o que lhe daria a possibilidade de atuar como uma ponte entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento.

A análise da liderança, o segundo componente explicitado por Franchini e Viola (2019), demonstra que o país foi um líder conservador no primeiro período, pois evitou que os esforços de mitigação pelos países em desenvolvimento fossem colocados em prática. Como fruto de seu próprio estímulo em prol do Sul Global, o Brasil testemunhou a ascensão de China e Índia como atores centrais da governança ambiental. Por fim, o período atual é reflexo do abandono da ambição de exercer qualquer tipo de liderança (FRANCHINI e VIOLA, 2019).

Em suma, as instituições formais climáticas não sofreram alterações estruturais, mas as ações tomadas ao longo dos mandatos de Dilma Rousseff (2011-2016) e Michel Temer (2016-2018) contribuíram para que o Ministério do Meio Ambiente, órgão responsável pela implementação da política climática, fosse enfraquecido em benefício dos interesses do agronegócio e sua representação cada vez maior no Congresso Nacional (HOCHSTETLER, 2021).

O terceiro período da autoimagem climática do Brasil, segundo Franchini e Viola (2019), tem início com a administração de Jair Bolsonaro (2019-presente), que desde a campanha eleitoral demonstrava não apenas a falta de comprometimento com as metas internacionais acordadas, mas se posicionava contrário à agenda ambiental global. As declarações de Bolsonaro ameaçaram a ratificação do Acordo de Paris, em um movimento de alinhamento com o Presidente estadunidense Donald Trump (2017-2021), e culminaram na retirada da candidatura do Brasil para sediar a COP25 em 2019 (FRANCHINI e VIOLA, 2019). Em consonância ao restante da política externa brasileira, foi adotada uma retórica mais nacionalista, baseada no pressuposto de que a cooperação para clima é uma ameaça à soberania (FRANCHINI e VIOLA, 2019).

No contexto da mudança do clima, é importante pontuar que a mitigação está atrelada aos esforços cooperativos, enquanto a adaptação possui maior preponderância no âmbito local

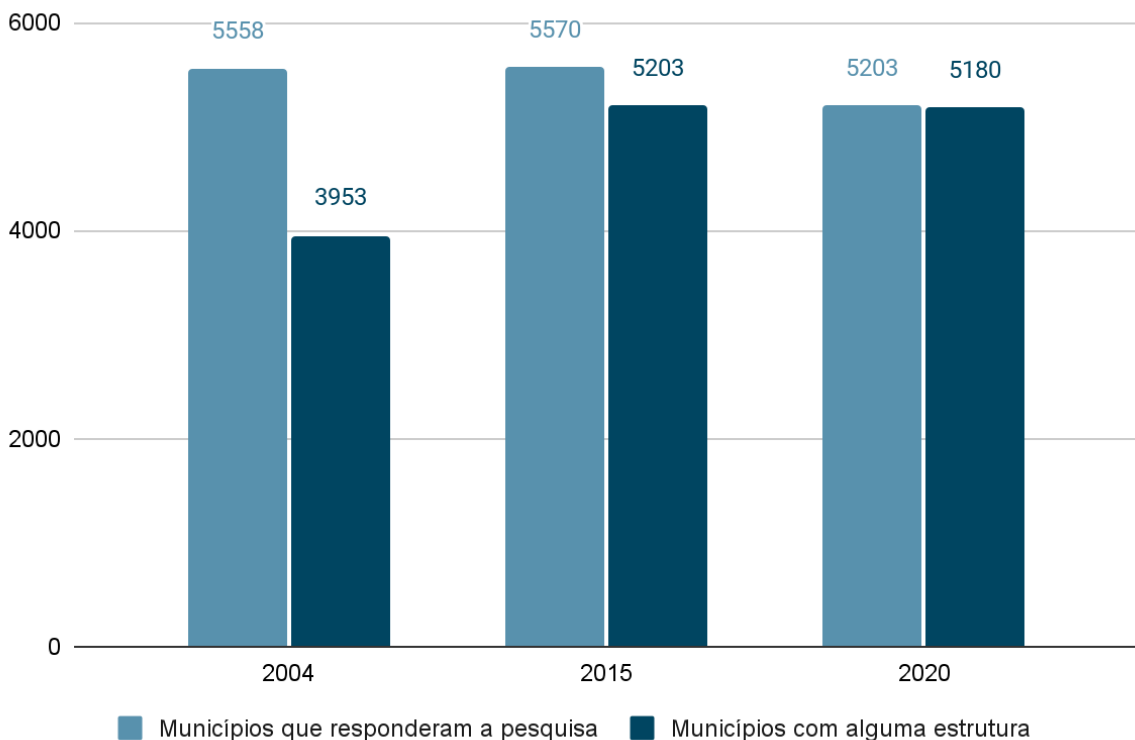
(FRANCHINI e VIOLA, 2019). Nesse contexto, a redução das emissões dos GEE estão presentes nos discursos dos governos centrais, ao passo em que os planos de adaptação climática têm crescido nas cidades.

Em termos de institucionalização de atores não estatais, a pauta de mudança do clima em âmbito local tem ganhado maior preponderância ao longo dos últimos anos, mas principalmente desde 2019, com o fim do mito climático brasileiro a nível internacional. Nesse sentido, a atuação dos estados e municípios é uma tentativa de atuar por motivos políticos ou econômicos para ocupar um determinado espaço na agenda global climática ou em demais agendas estratégicas.

Internamente, a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), instituída no fim de 2009, estabelece como diretriz:

[O] estímulo e o apoio à participação dos governos federal, estadual, distrital e municipal, assim como do setor produtivo, do meio acadêmico e da sociedade civil organizada, no desenvolvimento e na execução de políticas, planos, programas e ações relacionados à mudança do clima” (BRASIL, 2009).

Todavia, ainda não existe um sistema nacional para a temática, a exemplo do que ocorre no Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), criado na década de 1980 a partir da maior mobilização interna e externa acerca da pauta ambiental. Os conselhos locais específicos para mudança do clima são poucos e, geralmente, as deliberações estão inseridas nos conselhos de meio ambiente. Entre 2004 e 2020, foi registrado um crescimento de municípios com alguma estrutura organizacional de meio ambiente (*Gráfico 1*) (IBGE, 2021).

Gráfico 1 - Municípios com estrutura organizacional de meio ambiente (2004-2020)

Fonte: IBGE (2021).

Como apreendido das informações acima, as estruturas municipais de meio ambiente têm crescido proporcionalmente ao longo dos anos. A ação subnacional em prol da proteção do meio ambiente pode incluir estratégias para a mudança do clima nos casos em que não existem órgãos específicos para a agenda climática.

3.2. A paradiplomacia brasileira

As relações internacionais do Brasil possuem atores, procedimentos e responsabilidades principais determinados por lei, tendo o Poder Executivo como principal ator, porém não proíbe a ação internacional de estados e municípios. A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu artigo 21 que compete à União “manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais” (BRASIL, 1988). Além do poder exercido pela Presidência da República, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) é responsável pela implementação da política externa brasileira. Seguindo a tendência de

globalização, democratização e integração regional em todo o mundo, a paradiplomacia no Brasil passou a se desenvolver na década de 1990 (VIGEVANI, 2006).

Pelo sistema federativo, os Estados e Municípios são regidos e organizados por suas próprias constituições e leis. Assim, o artigo 25 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabelece que as competências reservadas aos Estados são aquelas que não são vedadas pela Constituição, o que inclui as relações internacionais ao rol de papéis que os entes federados podem desempenhar, desde que não interfiram na política externa a nível federal (SCHIAVON, 2019). Em assuntos internacionais, apenas a União pode legislar sobre comércio exterior, nacionalidade, cidadania e naturalização, emigração, imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros (BRASIL, 1988).

A institucionalização da paradiplomacia ocorre por meio dos órgãos estaduais ou municipais de relações internacionais, por visitas oficiais em outros países, fóruns e eventos internacionais e participação em redes globais (KUZNETSOV, 2015). A fim de estabelecer relações com outros atores internacionalmente, os governos subnacionais passaram a criar órgãos especializados nas estruturas estaduais e municipais. Em 2013, todas as 27 unidades federativas do Brasil possuíam alguma estrutura responsável pelas relações internacionais dos estados (LIMA e RUIZ, 2021). Para balizar a diplomacia descentralizada, o Governo Federal criou em 1997 a Assessoria de Relações Federativas no âmbito do MRE e, posteriormente, a Subchefia de Assuntos Federativos da Casa Civil tornou-se responsável pela coordenação da cooperação internacional descentralizada (LIMA e RUIZ, 2021).

Um importante ponto a se considerar na lógica da paradiplomacia brasileira é o funcionamento político. Pela alternância de governos proporcionada pelas eleições periódicas, não é possível garantir que as prioridades se mantenham e, portanto, os órgãos especializados para as relações internacionais podem ou não ter sua existência continuada. Existem períodos de maior preponderância do tema e outros com diminuição das estruturas, lógica denominada *stop and go* (VIGEVANI, 2006). Essa dinâmica explicita que existem “lacunas normativas no que tange às competências de política externa para os entes subnacionais” e há “ausência de tradição de promoção de políticas públicas de paradiplomacia nestas esferas” (LIMA e RUIZ, 2021, p. 123).

A partir da classificação de Schiavon (2019) apresentada na seção 2.2, a paradiplomacia brasileira pode ser denominada complementar, isto é, os governos subestatais podem estabelecer relações internacionais em áreas que não são de exclusiva competência constitucional do Governo Federal. Enquanto os poderes constitucionais definem quais são as possíveis áreas temáticas para ação e internacionalização dos governos subnacionais, o

processo de tomada de decisão e a implementação da política externa os excluem (SCHIAVON, 2019).

3.2.1. A paradiplomacia brasileira na governança global climática

Conforme estabelece Rosenau (1992), a governança abrange novos atores formais e informais para o alcance de objetivos comuns. Apesar da abordagem prevalente da ação dos governos para a mudança do clima, a governança multinível tem ganhado força no espaço de negociação e tomada de decisão. Segundo Garcia e Rodrigues (2020, p. 326), a governança multinível “conecta os níveis domésticos de governança com níveis de governança para além do Estado-nação; e, esta configuração tem melhor capacidade de prover políticas mais efetivas e legítimas em uma era de globalização”.

No contexto climático, é cada vez maior a presença e a consolidação de atores não estatais e de governos subnacionais por meio de iniciativas transnacionais em prol da mitigação e da adaptação à mudança do clima (GARCIA e RODRIGUES, 2020). A porta de entrada no sistema internacional para esses novos atores foi aberta ainda na Eco-92, porém como grupos observadores no escopo da recém-criada UNFCCC (BÄCKSTRAND *et al.*, 2017). Em seguida, a COP15, realizada em 2009, é vista como um ponto de inflexão para a política global climática, pois adota uma arquitetura descentralizada em detrimento da antiga abordagem *top-down* (BÄCKSTRAND *et al.*, 2017, p. 563).

Desde então, a governança global climática se tornou complexa, dispersa, fragmentada e policêntrica ao permitir que atores não estatais, em sua pluralidade, desempenhem diversos papéis (BÄCKSTRAND *et al.*, 2017). Os autores opinam que essa emergência de autoridade e legitimidade pode ser interpretada a partir da falta de habilidade dos Estados em proporcionar respostas efetivas para a mudança do clima. Nesse período surgiram as redes transnacionais de cidades que, em certa maneira, passaram a exercer uma autoridade própria, à parte da ação estatal (BÄCKSTRAND *et al.*, 2017). Dessa maneira, a paradiplomacia também se faz a partir dos compromissos internacionais firmados por atores não estatais.

No caso brasileiro, com a ascensão do debate da domesticação da política externa em detrimento da *high e low politics* e o fim do mito climático desde 2019 com a falta de vontade política e liderança do governo central, é possível considerar que a atuação dos governos subnacionais brasileiros se pauta na ocupação desse vácuo de poder (KUZNETSOV, 2015). Ainda, a política climática a nível nacional prioriza uma estrutura básica com setores-alvo,

cujos responsáveis de implementação são os ministérios específicos por cada um desses setores (HOCHSTETLER, 2021). O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) (2016) destaca que as políticas da governança ambiental global vinham evoluindo, e no caso do Brasil, por conta do modelo federativo, o processo decisório em questão era centro-radial, isto é, aplicando abordagens mais participativas.

No plano internacional, o compromisso das cidades por meio de seus governos tem se expressado por diferentes iniciativas e projetos de resiliência, adaptação e mitigação climáticas. No contexto das agências especializadas da ONU, 1.129 cidades brasileiras integraram a campanha *Making Cities Resilient* (MCR), com início em 2010 e finalização em 2020 (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION [UNDRR], 2019). Em 2021, a iniciativa foi renovada até 2030, tendo em vista a linha temporal da Agenda 2030 (2020). Em fevereiro de 2022, 214 cidades brasileiras eram signatárias do novo MCR 2030, correspondendo a 25% de todas as cidades participantes (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2022).

3.2.1.1. Convenção-Quadro das Nações Unidas para a Mudança do Clima (UNFCCC)

Na COP21 de 2015, os atores não estatais foram institucionalizados de maneira inédita pela Convenção, com o reconhecimento do termo *non-party stakeholders*, a fim de que as estratégias em outros níveis sejam monitoradas e as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC, sigla em inglês) possam ser alcançadas com maior facilidade (GARCIA e RODRIGUES, 2020). Ao contrário da Conferência de Copenhague, o Acordo de Paris reconhece o compartilhamento das responsabilidades e a interação não conflitiva entre os diferentes atores (BÄCKSTRAND *et al.*, 2017). Portanto, a Convenção-Quadro seria a principal “orquestradora” e “facilitadora” das ações climáticas dos atores não estatais, por meio do Acordo de Paris, uma vez que este reconhece explicitamente a importância do engajamento de todos os níveis de governo e de todos os atores (BÄCKSTRAND *et al.*, 2017).

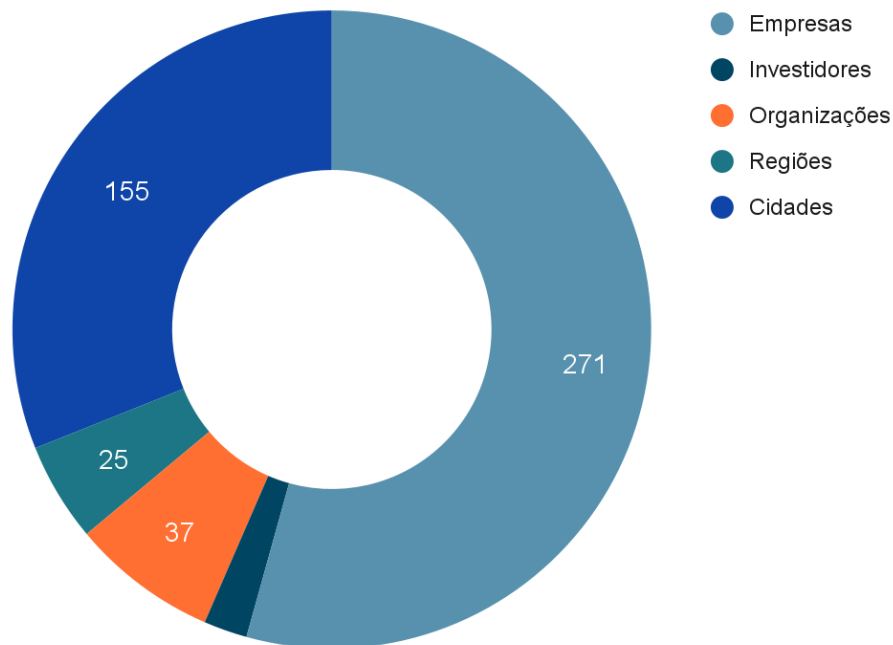
Segundo informações do *Brazil Climate Hub*, 14 governadores e a única governadora em exercício do país naquele momento estiveram presentes na COP 26, ocorrida em novembro de 2021 (VIANNA, 2021). Os municípios brasileiros foram representados pela Frente Nacional de Prefeitos (FNP), que envia uma delegação própria desde a 21ª Conferência das Partes. A última COP contou com a presença dos prefeitos de Recife, João Pessoa,

Salvador, Rio Branco, Niterói e da vice-prefeita de Recife pela FNP, além de outras prefeituras com representação própria (ARABI, 2021). As capitais brasileiras enviaram uma carta-compromisso para a COP 26 por meio do Fórum dos Secretários de Meio Ambiente das Capitais Brasileiras (Fórum CB27), em defesa do protagonismo municipal no processo de tomada de decisão de políticas ambientais e da cooperação entre as cidades do Brasil e do mundo para metas climáticas mais ambiciosas a nível local (CB27, 2021).

No âmbito da UNFCCC, são reconhecidas duas plataformas na Agenda Global de Ação Climática: *Lima-Paris Action Agenda* (LPAA, 2014) e *Global Climate Action Portal* (GCAP) (anteriormente conhecida como *Non-State Actor Zone for Climate Action* (NAZCA), ambas criadas durante a COP 20, celebrada em 2014. Juntas, elas formam uma estrutura de organização das ações de adaptação e mitigação de cidades, regiões, negócios e organizações da sociedade civil (BÄCKSTRAND *et al.*, 2017).

No GCAP estão registrados 499 atores não estatais no Brasil em prol da agenda climática global (*Gráfico 2*).

Gráfico 2 - Atores não estatais brasileiros no GCAP, por classificação



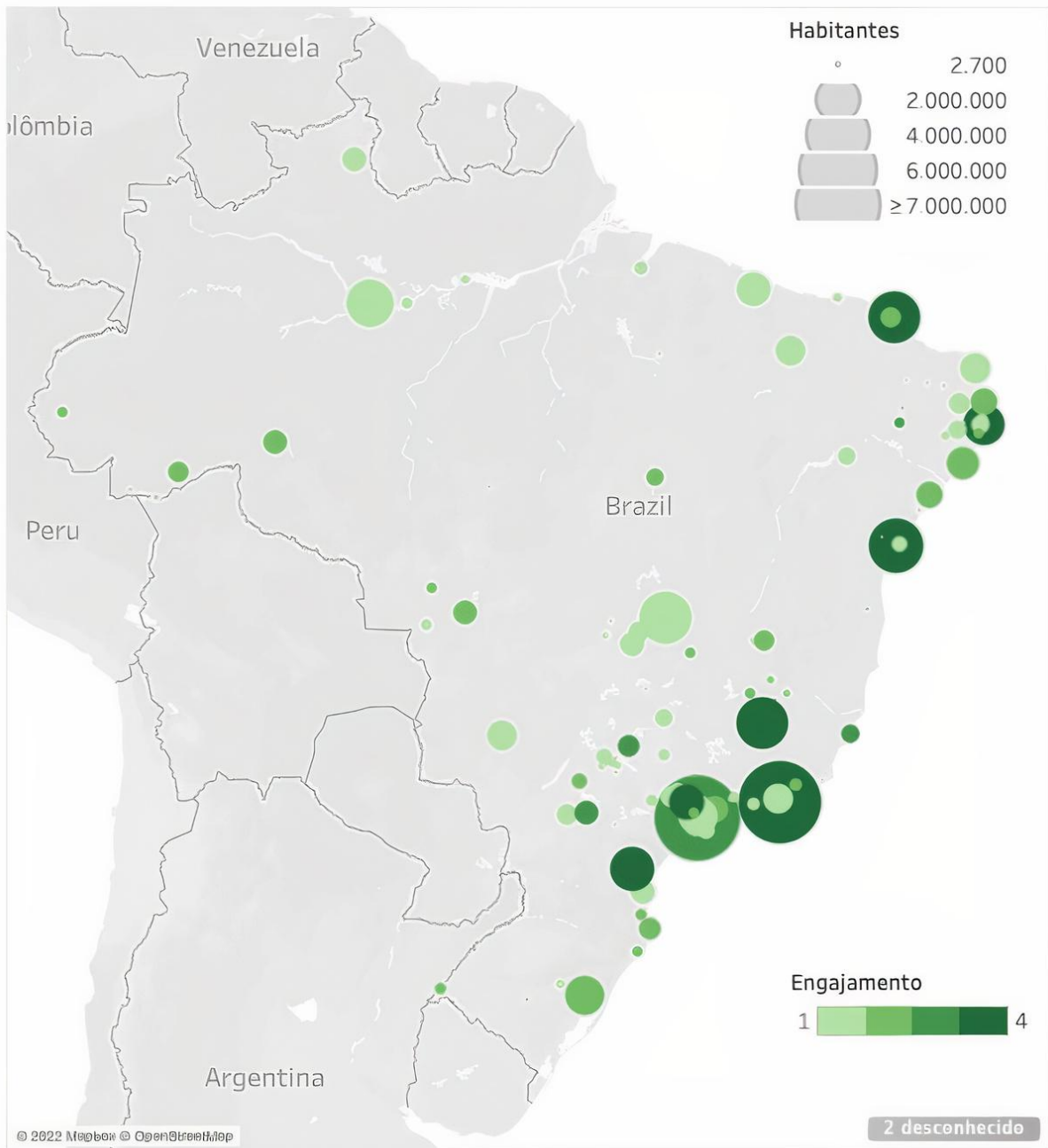
Fonte: UNFCCC (2022a).

São 155 cidades brasileiras participantes da plataforma classificadas com quatro tipos distintos de engajamento: iniciativas, ações tomadas, planos de ação climática e compromissos⁷. Na imagem 1 (a seguir), o número de engajamentos é cumulativo, isto é, aquelas cidades com registro de ações em apenas um tipo estão em um tom mais claro, enquanto aquelas com ações em mais tipos de engajamento estão indicadas em tons mais fortes. Logo, essa classificação em tons distintos não indica maior ou menor engajamento em termos de quantidade de ações, mas indica a variedade da natureza das ações das cidades. Cada município está geograficamente localizado, com indicação gráfica da proporção de habitantes. Portanto, quanto maior o círculo de localização da cidade, maior sua população.

Outra iniciativa no escopo da UNFCCC é a *Climate Ambition Alliance*, lançada em 2019 na COP 25, em prol da neutralidade de emissões de carbono até 2050. Entre países, setor privado, cidades, regiões e atores não governamentais, são 8.025 participantes ao redor do mundo, organizados em duas iniciativas internas: *Net Zero 2050* e *Race to Zero* (UNFCCC, 2022b). Apesar de 136 países fazerem parte, o Brasil não participa como Estado na *Climate Ambition Alliance*. Entretanto, 240 atores no Brasil estão engajados na iniciativa, incluindo oito estados e 41 cidades (UNFCCC, 2022b).

⁷ Em inglês *initiative participation, actions undertaken, climate action plans e commitments*, respectivamente.

Imagem 1 - Cidades brasileiras no GCAP



Fonte: elaboração própria, a partir de UNFCCC (2022a). Para visualizar o mapa com mais detalhamento, acessar

https://public.tableau.com/views/NAZCA-Cidadesbrasileiras/Planilha1?:language=fr-FR&:display_count=n&:origin=viz_share_link.

3.2.1.2. Redes globais de governos subnacionais para mudança do clima

Apesar da abertura a atores não estatais no regime da UNFCCC ter aumentado nas últimas décadas, com inclusão da sociedade civil e participação de governos subnacionais e do setor privado em conferências internacionais, permanecem desafios importantes para o sucesso da governança global climática. O principal problema diz respeito à falta de capacidade da UNFCCC, um regime Estadocêntrico com negociações em *top-down*, em pactuar compromissos realistas e ambiciosos para frear o aumento da temperatura global (MAUAD, 2018). Assim, ainda que os Estados concentrem seus esforços na elaboração de NDCs adequadas para o enfrentamento às mudanças do clima, a ação real ocorre em menor escala, especialmente nas cidades, onde está concentrada a maior parte da população.

Portanto, a participação de outros atores não é apenas um fenômeno relevante, porém necessário para uma governança climática a nível global que responda adequadamente aos desafios atuais. Essa demanda é reconhecida pelo IPCC (2022), especialmente no papel desempenhado pelas cidades nos planos de ação climática com medidas de adaptação e mitigação transversais a outras temáticas caras ao desenvolvimento sustentável e urbano, como justiça social, gênero e interseccionalidade. Além de atender às necessidades do clima, a aplicação da lente de gênero permite que políticas sejam pensadas para os grupos mais afetados pelas mudanças, a partir de estratégias conjuntas.

Especificamente no caso das cidades, elas têm focado sua atuação internacional nas redes. Atualmente, as principais redes globais sobre mudança do clima são *United Cities and Local Governments* (UCLG), Pacto Global de Prefeitos pelo Clima e a Energia (GCoM, sigla em inglês), Governos Locais pela Sustentabilidade (ICLEI), C40 e Metropolis (C40, 2022). No entanto, existem diversas outras redes globais e regionais voltadas para a questão climática e temas correlatos. Na América do Sul, são três redes principais: Fórum CB27 (específico do Brasil), Mercocidades e União de Cidades Capitais Ibero-americanas (UCCI).

Essas redes contam com ampla participação de cidades brasileiras, pelo seu caráter regional, a exemplo das Mercocidades no âmbito do Mercosul, e pela proporção que a paradiplomacia têm ganhado na agenda climática. Em 2021, 119 municípios de todas as regiões do Brasil eram signatários do GCoM, sendo 17 deles geridos por mulheres (PACTO GLOBAL DE PREFEITOS PELO CLIMA E A ENERGIA, [2022]). O funcionamento do Pacto inclui o reconhecimento dos esforços locais de mitigação, adaptação e compromissos assumidos.

Já em 2022, foi adotado um acordo de colaboração para a implementação da Estratégia Nacional do Pacto no Brasil (PACTO GLOBAL DE ALCALDES POR EL CLIMA Y LA ENERGÍA - AMÉRICA LATINA Y CARIBE, 2022). Além do compromisso assumidos pelas cidades signatárias, demais organismos se comprometem com o apoio para o desenvolvimento das atividades climáticas previstas no âmbito do Pacto. Dentre as associações que integram essa rede de apoio do GCoM estão o ICLEI, a FNP, a Associação Brasileira de Municípios (ABM) e o Instituto Alziras, este último que desenvolve ações para a capacitação política de mulheres e promove a participação feminina na política institucional, principalmente no âmbito municipal.

No plano interno, o Fórum CB27 é resultado da articulação política das Secretarias Municipais de Meio Ambiente, no contexto da Rio +20, em benefício do compartilhamento de conhecimento e boas práticas para a gestão ambiental e da solução integrada de problemas ambientais comuns, com enfoque nas mudanças do clima (CB27, 2022). A iniciativa se beneficia da parceria com organizações internacionais, como a Fundação Konrad Adenauer Stiftung (KAS) e o ICLEI.

Por sua vez, o ICLEI foi fundado em 1990, a partir da emergência de discutir possíveis respostas locais para a diminuição da camada de ozônio com governos locais e cientistas (ICLEI, [2016]). Logo, os primeiros programas globais desenvolvidos pelo ICLEI visavam a governança participativa e o desenvolvimento sustentável local, a exemplo do *Climate Protection Campaign*. Atualmente, 54 municípios brasileiros fazem parte dos Governos Locais pela Sustentabilidade.

3.3. Gênero no Brasil

3.3.1. Vulnerabilidades de gênero no Brasil

A vulnerabilidade das mulheres e de grupos minoritários está intrinsecamente ligada à formação social. A desigualdade de gênero afeta de forma diferenciada pessoas em situação de pobreza, que dedicam mais horas em trabalhos não remunerados, que não atuam no mercado de trabalho formal, que não estão representadas de maneira suficiente nos espaços de tomada de decisão e que são vítimas da violência de gênero (GRAÇA et al., 2021). No entanto, considerar esses grupos como homogêneos prejudica a elaboração de políticas que atendam especificamente às necessidades de cada um deles.

A vulnerabilidade que uma mulher nordestina, negra, com renda baixa é distinta daquela vivida por uma mulher negra que habita a região Centro-Oeste, lésbica, com renda

média. As situações não precisam ser necessariamente opostas para que as prioridades sejam diferentes. A mínima alteração de fatores como raça e cor, idade, região, classe, deficiências, orientação sexual e identidade de gênero mudam a percepção dessas necessidades, pois refletem a realidade de cada pessoa.

A divisão sexual do trabalho é um fator determinante na equação das consequências da mudança do clima. As mulheres de comunidades tradicionais, como camponesas, indígenas e rurais, desempenham um importante papel na proteção da biodiversidade, na alimentação, no cuidado de animais e na produção agrícola, pois estão relegadas ao ambiente doméstico (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE [CEPAL], 2017). No entanto, elas estão sujeitas a situações de fragilidade e exposição, impedindo a garantia dos direitos de acesso à terra e cultivo sustentável. Esse quadro agrava sua vulnerabilidade e prejudica a adoção de medidas de adaptação e mitigação às mudanças climáticas (CEPAL, 2017).

Segundo o IPCC (2022, p. SPM-8), os principais impactos da mudança do clima afetam ecossistemas, pessoas, aglomerados urbanos e infraestruturas, nomeadamente pelo aumento de eventos climáticos extremos, como altas temperaturas na terra e nos oceanos, precipitação em maior quantidade, seca e queimadas. A partir da lente climática, é possível afirmar que as brasileiras que estão em situação de pobreza ou habitam zonas periféricas e sem infraestrutura de qualidade são mais impactadas por desastres climáticos (IPCC, 2022).

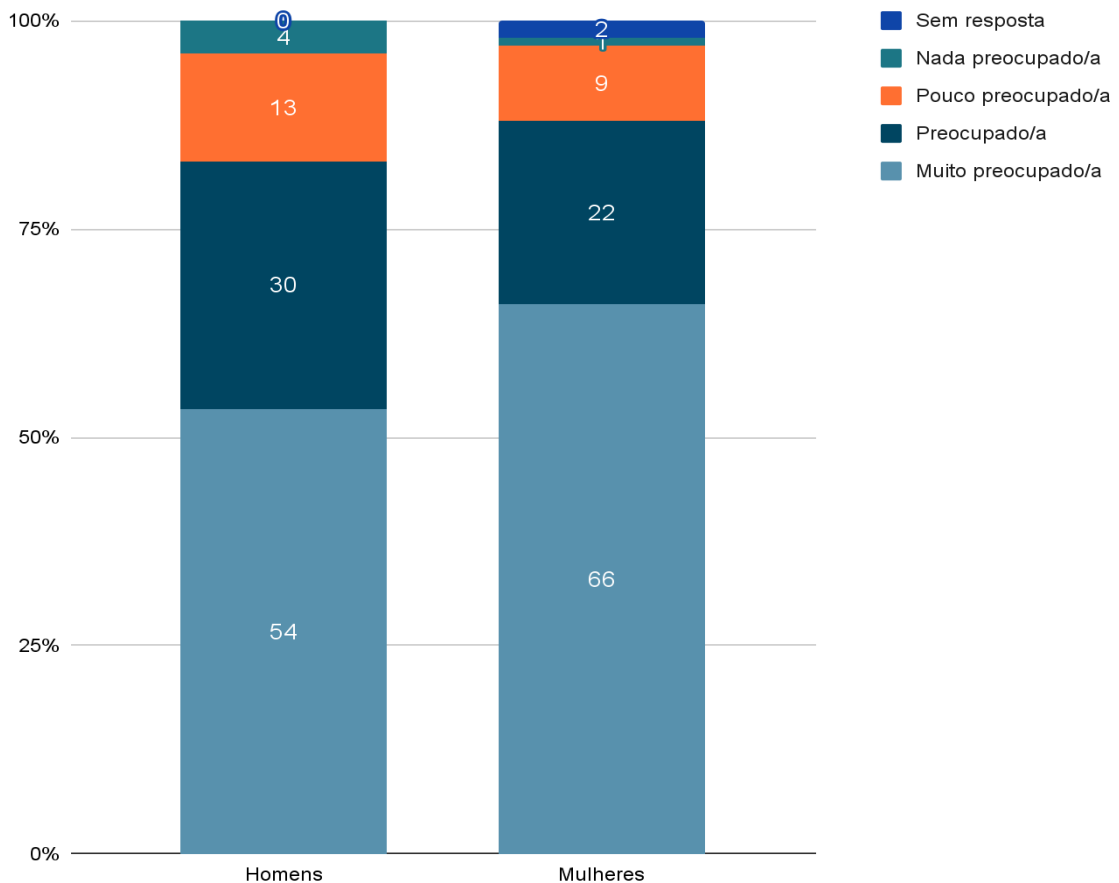
Na realidade, essas vulnerabilidades e os riscos influenciam diretamente se esses eventos são sentidos como algo extremo ou desastre (IPCC, 2022). No caso das chuvas na cidade de Petrópolis-RJ, ocorridas em fevereiro de 2022 e que atingiram áreas de ocupação irregular, a maioria das vítimas fatais da tragédia eram mulheres (RODRIGUES, 2022).

Outro exemplo de notória relevância são os efeitos climáticos sobre a agricultura e, especificamente, às agricultoras, por não terem tanto acesso a tecnologias para se adaptar às mudanças do clima (GRAÇA *et al.*, 2021). Essas mulheres, em sua maioria, estudaram apenas até o ensino fundamental ou mesmo nunca frequentaram a escola (IBGE, 2019). Todos esses fatores podem aprofundar a segurança alimentar e nutricional, pois a agricultura familiar é responsável por boa parte do abastecimento de alimentos nas cidades brasileiras (CARVALHO, 2015).

Ainda, mulheres são afetadas de formas diferentes e mais profundas pelas construções de barragens e seus efeitos socioeconômicos e ambientais, resultando na mobilização social desse grupo em prol de uma transição energética responsiva em gênero, que considere as realidades dessas mulheres (MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS, 2021).

São elas também que lidam diretamente com o cuidado de pessoas enfermas, na lógica da economia do cuidado, especialmente no contexto da proliferação de doenças por meio do aquecimento global (GRAÇA *et al.*, 2021). Evidenciando a COVID-19 como uma sindemia⁸ decorrente da relação desequilibrada entre ser humano e meio ambiente, dados demonstram que o tempo utilizado por mulheres para o cuidado aumentou e metade das brasileiras passou a cuidar de alguém desde o início da pandemia (GÊNERO E NÚMERO; SOF, 2020). Além da vulnerabilidade em si, a preocupação das mulheres brasileiras com as questões de meio ambiente é maior em comparação à mesma percepção por homens (Gráfico 3) (INSTITUTO DE TECNOLOGIA E SOCIEDADE DO RIO, 2022).

Gráfico 3 - Grau de preocupação com o meio ambiente, por sexo



⁸ A caracterização da COVID-19 como uma sindemia foi feita pela primeira vez por Richard Horton. O conceito de sindemia consiste na interação entre duas ou mais doenças com efeitos sobre a saúde das populações, influenciada pelo contexto social, econômico e ambiental e como afeta as condições de vida das pessoas (BISPO JÚNIOR e SANTOS, 2021). No caso da COVID-19, esta se desenvolveu em conjunto a outras epidemias (hipertensão, diabetes, ansiedade, depressão e dengue) e o panorama global de sistemas sociais frágeis, desafios ambientais e crise econômica mundial (BISPO JÚNIOR e SANTOS, 2021).

Fonte: ITS (2022).

3.3.2. *Mainstreaming* de gênero na governança global climática

Junto a esse panorama de vulnerabilidade, soma-se a crise climática, evidenciada pela influência de ações antrópicas na mudança do clima. Pela interação desses fatores por questões sociais, econômicas e ambientais, é também necessário abordar soluções que considerem a interseccionalidade das opressões perpetradas contra as mulheres brasileiras. O IPCC (2022a, p. SPM-32) pontua que:

“Structural vulnerabilities to climate change can be reduced through carefully designed and implemented legal, policy, and process interventions from the local to global that address inequities based on gender, ethnicity, disability, age, location and income (...). This includes rights-based approaches that focus on capacity building, meaningful participation of the most vulnerable groups, and their access to key resources, including financing, to reduce risk and adapt”⁹

Na esfera do IPCC, foram adotados em 2020 uma Política de Gênero e um Plano de Implementação com os objetivos de promover a equidade de gênero no processo interno do Painel Intergovernamental, promover um ambiente inclusivo em gênero e conscientizar sobre temáticas relacionadas a gênero por meio de treinamentos e orientações (IPCC, 2022b). Por ser um braço científico dos esforços climáticos, a promoção da representação de cientistas mulheres é um importante passo para pensar ações de transversalização com foco nos grupos em situação de vulnerabilidade e para explicar com dados como a mudança do clima as afeta distintamente.

Por sua vez, o Acordo de Paris (ONU, 2015) estabelece em seu preâmbulo que as medidas adotadas devem levar em conta a promoção e o respeito aos direitos humanos e a populações em situação de vulnerabilidade, como povos indígenas, comunidades locais, migrantes, crianças e pessoas com deficiência, em observância ao direito ao desenvolvimento, à igualdade de gênero, ao empoderamento das mulheres e à equidade intergeracional.

⁹ “Vulnerabilidades estruturais à mudança do clima podem ser reduzidas por meio de intervenções legais, políticas e processos cuidadosamente projetados e implementados do nível local para o global que abordem desigualdades baseadas em gênero, raça ou etnia, deficiências, idade, local e renda. (...) Isso inclui abordagens baseadas em direitos que focam em capacity building, participação significativa de grupos mais vulneráveis e seu acesso a recursos-chave, incluindo financiamento, para reduzir riscos e se adaptar.” em tradução livre.

A falta de transversalização de gênero nas políticas climáticas influencia nos efeitos adversos que a mudança do clima tem sobre grupos em situação de vulnerabilidade e prejudica a efetividade das estratégias de adaptação e mitigação (GRAÇA *et al.*, 2021). Por sua vez, uma abordagem participativa e inclusiva permite o desenvolvimento da resiliência climática por meio da ação dos diversos *stakeholders* da governança global do clima (IPCC, 2022).

O artigo 7º do Acordo de Paris (ONU, 2015) define que, para as medidas de adaptação, as Partes reconhecem a necessidade de adotar uma abordagem participativa e transparente, liderada pelos países, que responda às questões de gênero e considere grupos, comunidades e ecossistemas vulneráveis. Além do Acordo de Paris, foi adotado o *Lima Work Programme on Gender* (LWPG) na COP20, em 2014, a fim de fomentar a equidade de gênero e integrar a perspectiva de gênero nas estratégias desenvolvidas pelos Estados-Parte da UNFCCC, e, enfim, traduzir essas medidas internas para alcançar políticas e ações climáticas responsivas em gênero (UNFCCC, [2022d]).

Na COP 25 foram acordados o *Enhanced LWPG* e o Plano de Ação, como revisão da decisão adotada na COP 20. O novo Plano de Ação em Gênero estabelece cinco áreas prioritárias para alcance dos objetivos: *capacity-building*, gerenciamento de conhecimentos e comunicação; equilíbrio de gênero, participação e liderança feminina; coerência; meios de implementação responsivos em gênero; e monitoramento e divulgação (UNFCCC, 2019). O resultado dessas políticas de gênero podem ser percebidas na representação de mulheres nas sessões mais recentes da UNFCCC, atualmente de 49% do total de delegados e delegadas das Partes (UNFCCC, 2021a). Quanto ao número de chefes de delegação, em relação a 2019, quando ocorreu a COP 25, houve um crescimento de 12% (UNFCCC, 2021a).

No contexto da América Latina, existe uma grande questão em torno dos efeitos sentidos no continente e da responsabilidade dos países acerca dos compromissos para reduzir os efeitos da mudança do clima. Como consta na própria Contribuição Nacionalmente Determinada Pretendida brasileira (iNDC, sigla em inglês)¹⁰, é necessário estabelecer uma causalidade entre os principais países poluentes e onde são sentidos os maiores impactos dessas ações para uma resposta global justa e igualitária. Logo, seria fundamental estabelecer o papel de cada ator no aumento da temperatura global e considerar os aspectos que diferenciam os países entre si, como abordagens distintas, estruturas econômicas, bases de

10

<https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/BRAZIL%20iNDC%20english%20FINAL.pdf>

recursos, necessidade de manter o crescimento econômico sustentável e tecnologias disponíveis (BRASIL, 2016). No entanto, estudos recentes demonstraram que o Brasil é o 4º país com maior emissão cumulativa de GEE (com 4,5%), considerando o uso de combustíveis fósseis e o uso e degradação do solo, devido aos índices altos e crescentes de desmatamento dos biomas (EVANS, 2021)¹¹.

Embora a revisão metodológica do cálculo de emissões reposicione o Brasil em um panorama de alta responsabilidade pelos efeitos da mudança do clima, a posição da América Latina e Caribe não é tão preponderante em relação a outros continentes. Nesse sentido, a CEPAL (2017) reconhece que as consequências climáticas ocasionadas pela ação antrópica afetam de maneira diferente as mulheres latino-americanas e caribenhas, colocando-as em uma situação de vulnerabilidade. Além dos riscos diretamente ambientais, o panorama econômico no continente é desfavorável para elas, elevando os níveis de pobreza e desemprego e retardando o crescimento econômico.

A fim de fomentar ações climáticas em países em desenvolvimento, a estrutura da UNFCCC conta com o *Green Climate Fund* (GCF), criado na COP 16 como entidade responsável pelo mecanismo financeiro da Convenção-Quadro. Para o financiamento de projetos, o Fundo exige que os países realizem três etapas fundamentais para o *mainstreaming* de gênero:

1. Análise de gênero: relatório sobre a igualdade de gênero no país e nos setores-alvo do projeto, descrição de problemáticas relacionadas que possam ser relevantes e oportunidades de impacto no desenvolvimento sensível a gênero;
2. Plano de ação: relação de atividades sensíveis a gênero, indicadores de performance e metas com dados desagregados em gênero;
3. Quadro de monitoramento e avaliação com indicadores de gênero nos resultados do projeto.

Atualmente, o GCF financia sete projetos no Brasil voltados para ações de adaptação, mitigação e resiliência climática, sendo dois exclusivos para o país e o restante desenvolvido em conjunto com vários países (GCF, 2022). Nos projetos específicos do Brasil, a análise de gênero destaca a divisão sexual do trabalho como pilar da separação entre trabalhos considerados masculinos e femininos no âmbito das atividades rurais e nos povos e

¹¹ Historicamente, o cálculo de emissões de GEE dos países é baseado no uso de combustíveis fósseis e, portanto, o Brasil não seria considerado um grande poluidor. Entretanto, quando considerado o desmatamento, o *ranking* demonstra uma grande responsabilidade do país na mudança do clima, no período observado de 1850-2021.

comunidades tradicionais¹², como economias baseadas em recursos com produção e comércio controlados por homens e redes de venda direta como oportunidade para mulheres rurais e urbanas (GCF, 2019).

Outro instrumento em prol da transversalização de gênero na UNFCCC é a plataforma *Women and Gender Constituency*, formada por organizações não governamentais e pela sociedade civil, cuja missão é garantir os direitos das mulheres e a justiça de gênero na Convenção (WOMEN AND GENDER CONSTITUENCY, 2014). Sua influência chega aos espaços de negociação, como a COP, ao Secretariado da UNFCCC e a quaisquer eventos, reuniões, conferências e *workshops*, para que contem com a participação e a representação de mulheres. Apesar dos membros atuais serem majoritariamente do Sul Global, nenhuma organização representa especificamente o Brasil (WOMAN AND GENDER CONSTITUENCY, 2022).

Apesar da ratificação do Acordo de Paris pelo Estado brasileiro sem reservas¹³ e da adoção do LWPG, os resultados dos compromissos assumidos para a transversalização de gênero na agenda global climática não são tangíveis.

3.3.2.1. Panorama brasileiro para gênero no clima

O primeiro ponto para compreender essa disparidade é a ausência de mulheres no debate institucional sobre clima. A participação cidadã e a representação de mulheres são necessárias para garantir a diversidade nos espaços e a contribuição ao processo de políticas públicas de igualdade de gênero e direitos das mulheres, com transversalidade nas temáticas de economia, desenvolvimento sustentável e mudanças climáticas (CEPAL, 2017). Assim, é possível fortalecer a resiliência climática nos níveis regional, nacional, subnacional e local, bem como construir melhores políticas de mitigação, adaptação e gestão de risco de desastres e respostas mais efetivas aos efeitos de fenômenos climáticos (CEPAL, 2017). Todos esses passos e etapas auxiliam na construção de uma governança efetiva.

¹² Os povos e as comunidades tradicionais são classificadas, de acordo com o Decreto nº 6.040/2007, como “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição” (BRASIL, 2007).

¹³ O Acordo de Paris foi ratificado pelo Decreto nº 9.073/2017. O artigo 27 do Acordo define que não pode ser feita nenhuma reserva ao tratado, apesar da existência do mecanismo pelo Direito Internacional Público.

A INDC brasileira, apresentada em 2016¹⁴, destaca apenas uma vez a importância de adotar medidas que sejam responsivas em gênero e observem os direitos humanos de comunidades tradicionais (BRASIL, 2016). Em documento apresentado em 2020 à UNFCCC¹⁵, a República Federativa do Brasil (2020) aborda o processo participativo responsivo em gênero de maneira generalista, citando o artigo 5º da Constituição Federal, que garante a igualdade entre homens e mulheres. Até então, a implementação das políticas públicas em matéria de mudança do clima era de responsabilidade do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM).

Em uma tentativa de demonstrar alguma ação internacional em prol da governança global do clima às vésperas da COP 26, o Governo Federal renomeou o CIM para Comitê Interministerial sobre a Mudança do Clima e o Crescimento Verde (CIMV) (BRASIL, 2021). O Comitê é a estrutura responsável pela atuação do Governo brasileiro na UNFCCC e pela gestão da NDC e seu objetivo é “promover a sinergia e a convergência entre as políticas relativas à mudança do clima e às demais políticas públicas” (BRASIL, 2021). Ainda que o CIMV conte com a presença de vários Ministérios, a composição não inclui nenhum órgão federal responsável por políticas para mulheres (atualmente, a Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos).

Ademais, a participação de homens é prevalente nos espaços institucionalizados de discussão sobre mudanças do clima¹⁶ (OBSERVATÓRIO DO CLIMA [OC], 2021). A presença de mulheres é maior na área da adaptação, tendo em vista a divisão construída entre a agenda de mitigação voltada para assuntos técnicos e científicos e a adaptação ligada às questões sociais e de vulnerabilidade de grupos (OC, 2021).

Além dos espaços climáticos, o compromisso do Estado brasileiro com a transversalização de gênero está exposto na Estratégia de Montevideu, compromisso dos países da América Latina e do Caribe para implementar a Agenda Regional de Gênero, ambos documentos voltados para a Agenda 2030 (CEPAL, 2017). O instrumento é resultado de um conjunto de compromissos internacionais e regionais adotados pelos Estados-Parte da CEPAL, reunindo novos caminhos a partir das lições aprendidas com o Programa de Ação da

14

<https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/BRAZIL%20iNDC%20english%20FINAL.pdf>

15

[https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/Brazil%20First%20NDC%20\(Updated%20submission\).pdf](https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/Brazil%20First%20NDC%20(Updated%20submission).pdf)

¹⁶ Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CIMGC), o então Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), Grupo Executivo sobre Mudança do Clima (GEX) e GT Adaptação do MMA, Rede Brasileira de Pesquisa sobre Mudanças Climáticas Globais (Rede Clima) e Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC).

Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento de 1994, a Plataforma de Ação de Pequim de 1995 e os Objetivos do Milênio de 2000. A Estratégia também estabelece mecanismos para a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e da institucionalização da igualdade de gênero e dos direitos das mulheres na estrutura estatal por meio de medidas setoriais e transversais (CEPAL, 2017).

Ao longo do documento, são evidenciadas as dimensões fundamentais para o alcance da igualdade de gênero e a autonomia das mulheres. Em meio aos direitos coletivos e ambientais, a Estratégia de Montevideu reconhece a necessidade de garantir esses direitos em meio aos riscos relacionados à mudança do clima, aos desastres naturais e eventos extremos, e à gestão de riscos e mitigação (CEPAL, 2017).

No contexto da paradiplomacia, a transversalização de gênero tem sido incluída sob a perspectiva dos planos de ação climática. Existem guias destinados à adaptação e resiliência climática com enfoque de gênero e direitos humanos, que exploram a necessidade de compreender a relação causa-consequência de problemas climáticos a mulheres, pelas disparidades de gênero (SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO [SIMA], 2021).

3.4. Conclusão

Com as mudanças de posicionamento da política externa brasileira em relação à agenda global climática desde a redemocratização, criou-se um ambiente propício para o desenvolvimento da paradiplomacia verde, e, por vezes, necessário para o engajamento do país nos acordos e debates internacionais por atores não estatais. O aval constitucional do estabelecimento de relações internacionais em pautas que não sejam de competência exclusiva da União dá legitimidade à paradiplomacia dos governos dos Estados e dos Municípios brasileiros.

Além da possibilidade da ação não estatal, o declínio da posição global do Brasil em pautas relativas ao meio ambiente e ao clima a partir de 2011, segundo defendido por Hochstetler (2021), e o fim do mito climático de alto compromisso, poder e liderança, de acordo com Franchini e Viola (2019), facilitaram a abertura de um espaço a ser ocupado por esses novos atores, haja vista o caráter complementar da paradiplomacia brasileira em relação à diplomacia estatal (SCHIAVON, 2019).

Em estratégias políticas e com outros objetivos, os governos subnacionais passaram a institucionalizar sua participação internacional por meio de órgãos. Ainda que essa

organização varie de acordo com a gestão de cada mandato, evidenciando a dinâmica *stop and go* proposta por Vigevani (2006), a própria resposta federal denota o reconhecimento da cooperação descentralizada brasileira como um fenômeno crescente, inicialmente com a criação da Assessoria de Relações Federativas no MRE (LIMA e RUIZ, 2021).

Na governança global do clima, a atuação dos governos subnacionais brasileiros ocorre na representação de interesses no contexto da UNFCCC e pelas redes globais. Na estrutura das Nações Unidas, a COP reconhece os atores não estatais pelo uso de termos nas decisões que demonstram sua importância na consecução das metas pactuadas no Acordo de Paris, como *non-party stakeholders*. Ainda, existem estruturas recentes para a transversalização de gênero, como o *Lima Work Programme on Gender*, a *Women and Gender Constituency* e as etapas de *mainstreaming* do *Green Climate Fund*, que podem ser utilizadas como modelo para as ações dos governos subnacionais para gênero e clima, simultaneamente.

Para além do reconhecimento das responsabilidades nos tratados, esses atores participam cada vez mais dos eventos e debates internacionais, a exemplo da presença de mais da metade dos governadores dos estados brasileiros durante a COP 26 e a organização de dois espaços representando o Brasil, separados entre o painel do Governo Federal e o *Brazil Climate Hub*, montado pela sociedade civil junto a governos locais. Internamente, os governos estaduais e municipais têm priorizado a adoção de políticas climáticas e ambientais pela importância do tema em múltiplas escalas e como maneira de ganhar preponderância na posição brasileira na governança global climática.

Portanto, por meio da participação nas plataformas da UNFCCC, como a LPAA e o GCAP, os atores não estatais têm representado seus interesses e, em certa medida, representado a posição brasileira na governança global climática, perante o declínio da política climática federal no âmbito interno e externo (HOCHSTETLER, 2021). No âmbito das redes globais, as cidades brasileiras vêm crescendo em participação e ação, devido à maior abertura e protagonismo que a própria organização das redes proporciona.

A compreensão das vulnerabilidades extremas às quais as mulheres brasileiras estão expostas, considerando a lente interseccional e outros grupos em situação de vulnerabilidade, é um passo que tem sido abordado, ainda que inicialmente, em direção à justiça climática. O entendimento por parte dos governos é reflexo da própria percepção dessas pessoas mais afetadas, que sentem no seu cotidiano os impactos advindos da mudança do clima (ITS, 2022).

Apesar da relação entre gênero e clima ser abordada pela academia desde a década de 1970, o esforço de institucionalização da pauta de gênero na agenda climática é bastante

recente. Atualmente, as referências de maior preponderância para a transversalização de gênero nos projetos, NDCs, políticas e demais ações de enfrentamento à mudança do clima são aquelas inseridas no âmbito das Nações Unidas. No contexto das redes globais de cidades, as estratégias pensadas para o *mainstreaming* são vistas em experiências a nível local, sendo necessária a adaptação para cada cidade para o êxito adequado à realidade em questão.

Todavia, percebe-se que os governos subnacionais ainda estão focados em estratégias pouco ambiciosas para abordar os efeitos climáticos adversos contra mulheres. Para este enfrentamento responsivo em gênero, é necessário adotar estratégias conjuntas, a exemplo daquelas já existentes no escopo da Convenção-Quadro de fomento à participação de mulheres nos processos de tomadas de decisão e como principais beneficiárias das políticas, de forma a fortalecer o protagonismo desse grupo em reconhecimento da solução feita por mulheres para mulheres.

A nível nacional, a presença de mulheres nos órgãos deliberativos e debate sobre mudança do clima é bastante reduzida e concentrada na área de adaptação, historicamente voltada aos conhecimentos tradicionais e devido à relação historicamente construída da mitigação como um tema sobretudo científico. Essa construção reforça o estereótipo da falsa relação “natural” entre mulher e natureza.

Em suma, a atuação de governos subnacionais brasileiros para a governança global climática é produto de um movimento em múltiplas vias. Enquanto a dinâmica interna impulsiona a ação paradiplomática, o contexto internacional propicia essa maior entrada e participação institucionalizada. Em resposta a demandas vindas de atores não estatais, a governança global climática tem se distanciado da singularidade primordial das instituições para considerar as necessidades de pessoas que são mais afetadas pelos efeitos da mudança do clima, como é o caso das brasileiras.

4. A inserção da lente de gênero na paradiplomacia da Prefeitura do Recife na governança global climática

Definidos o arcabouço teórico e o panorama brasileiro acerca da governança global climática, da paradiplomacia e do gênero, serão analisadas as ações do governo municipal da cidade de Recife, a Prefeitura Municipal de Recife. O objetivo da análise é, a fim de explorar como a transversalização de gênero pode ser incluída na estratégia internacional dos governos subnacionais desses atores na governança global do clima e se as ações paradiplomáticas do município para a governança global climática incluem, de alguma maneira, a lente de gênero.

4.1. Metodologia e método

Segundo Kuznetsov (2015), o estudo da paradiplomacia verde pode ser categorizado em três grupos principais: i) estudos de casos sobre projetos ambientais implementados em fronteiras regionais; ii) estudo do desenvolvimento das redes globais de meio ambiente e dos governos subnacionais e avaliação da influência desses atores nos processos internacionais de *policy making* para meio ambiente; e iii) análise da atuação dos governos subnacionais na agenda ambiental global. Esta pesquisa se localiza no terceiro grupo, pois analisa como a atuação do governo da cidade do Recife em suas políticas, planos de ação climática e outros instrumentos no contexto da agenda global do clima pode aplicar a lente para transversalizar a questão de gênero.

A escolha do caso analisado foi baseada nos resultados e nas inferências obtidas a partir dos capítulos anteriores, especialmente no contexto brasileiro do tema. Como depreende-se do capítulo 2, as cidades têm ganhado proporção na agenda climática global no contexto do regime da UNFCCC, porém desenvolvem ações melhor coordenadas, institucionalizadas e com maior apoio pelas redes globais de cidades, devido ao histórico apenas recente de abertura a esses atores nas Nações Unidas e ao fortalecimento da governança multinível pelas redes. O município escolhido para esse estudo é aquele, dentre outros municípios brasileiros, com grande presença e participação nesses espaços, como será explorado na seção seguinte.

O método utilizado para verificar a confirmação ou não da hipótese de que a lente de gênero na paradiplomacia na governança global climática pode ser aplicada por meio da transversalização de gênero nas relações internacionais feitas por governos subestatais é a análise de conteúdo. São utilizados como base para o método os oito passos sugeridos por Hermann (2008), a respeito da utilidade da ferramenta em mapear as mudanças que serão

analisadas em relação ao *mainstreaming* de gênero na paradiplomacia na governança global climática.

A seguir, serão aplicados os seguintes passos enumerados pela autora¹⁷ ao caso em questão:

1. Considerar a pergunta de pesquisa: Como a lente de gênero pode ser aplicada na paradiplomacia na governança global climática?
2. Selecionar o material;
3. Decidir a natureza da análise de conteúdo;
4. Determinar a unidade de análise e codificação;
5. Contextualizar a informação;
6. Determinar a confiabilidade dos resultados; e
7. Determinar eficácia.

A fim de responder à pergunta de pesquisa, a escolha do governo subnacional brasileiro se baseou no mapeamento de uma cidade com presença ativa na paradiplomacia brasileira e na governança global climática, para posterior compreensão de como a lente de gênero poderia ser aplicada em um caso mais consolidado. A partir desse parâmetro pré-estabelecido, foram levantadas as cidades brasileiras que fazem parte de iniciativas no âmbito da UNFCCC e outras frentes, como as redes globais de cidades para mudança do clima.

O cruzamento de dados demonstra que as cidades de Belo Horizonte, Canoas, Fortaleza, Niterói, Recife, Rio de Janeiro e Salvador fazem parte, simultaneamente, do GCAP, da iniciativa *Cities Race to Zero* e do Pacto Global de Prefeitos pelo Clima e a Energia. Desses municípios, Fortaleza, Niterói, Recife, Rio de Janeiro e Salvador são signatários da MCR2030 (MDR, 2022).

Recentemente, a cidade de Recife tem se destacado na agenda climática global por meio da participação e até mesmo liderança em certos eventos e iniciativas, no regime da UNFCCC e outros, e em redes globais de cidades. Portanto, a escolha da Prefeitura Municipal de Recife se justifica pela sua preponderância internacional e organização interna com priorização do desenvolvimento sustentável.

¹⁷ *Considering the research question; Selecting material; Deciding on the nature of the content analysis; Determining the unit of analysis and coding; Contextualizing the information; Determining reliability of results; Ascertainning validity.*

Para a comprovação ou rejeição da hipótese, são analisados documentos oficiais, entrevistas, matérias de portais oficiais de notícias, reuniões, palestras, *webinars* e demais informações publicamente disponíveis acerca dos esforços para o enfrentamento à mudança global do clima pela prefeitura brasileira selecionada, para mapeamento da transversalização de gênero. Os eventos analisados foram aqueles disponíveis publicamente na internet:

- [1ª Reunião Conjunta do COMCLIMA e GECLIMA](#) - reunião realizada em 06 de julho de 2021 entre os órgãos formados pela Administração Pública Municipal, Estadual e Federal, setor privado, academia e sociedade civil para apresentar o Plano de Adaptação Setorial do município, ocorrida de forma remota e transmitida por canal *Youtube* (1ª REUNIÃO conjunta do COMCLIMA e GECLIMA, 2021);
- [A rota verde da paradiplomacia](#) - palestra ministrada pela vice-prefeita de Recife, Isabella de Roldão, em 25 de agosto de 2021, durante a 1ª Semana de Paradiplomacia, evento *online* organizado pelo gabinete do vereador da Assembleia Legislativa do município de São Paulo, Eliseu Gabriel (GABRIEL, 2021);
- [Emergência Climática e o caminho para a neutralidade de carbono nas cidades](#) - palestra realizada pelo secretário de Meio Ambiente de Recife, Carlos Ribeiro, no dia 1º de setembro de 2021, no âmbito da Conferência Brasileira de Mudança do Clima 2021, ocorrida de forma online e transmitida por canal *Youtube* (INSTITUTO ETHOS, 2021).

Além do conteúdo apresentado em *webinars*, notícias no site oficial da Prefeitura e documentos oficiais para contextualização da informação, o principal material analisado será o Plano Local de Ação Climática do Recife, instrumento que é resultado da cooperação internacional da Prefeitura com o ICLEI.

A análise feita será focada na descrição do conteúdo apresentado. Como ferramenta de codificação, serão buscadas palavras que remetam à inclusão de mulheres na paradiplomacia verde do município de Recife, como “mulher(es)”, “gênero”, “sexo feminino” e “menina(s)”. Após esse levantamento, será analisada a proporção de termos referentes a gênero nesses materiais.

Quanto à confiabilidade do resultado, todo o material analisado foi retirado de fontes oficiais da Prefeitura, de parceiros internacionais, como o ICLEI, e de órgãos subsidiários das Nações Unidas, como a UNFCCC. A comunicação em si reflete a opinião do(a) autor(a) sobre as próprias ações, isto é, as notícias sobre as ações da Prefeitura foram escritas pela própria Prefeitura, no entanto, essa fonte de dados garante que as informações são legítimas, pois são

transmitidas pelo canal oficial de comunicação do governo da cidade e de órgãos oficiais de outras autoridades. Esse viés de comunicação não impede que os resultados sejam críveis e/ou eficazes, pois refletem compromissos assumidos, ao invés de transmitir informações sobre ações práticas que poderiam ter sua eficácia contestada por outros atores, como a sociedade civil.

Nessa perspectiva, a seguir será realizada a análise de conteúdo sobre materiais da Prefeitura do Recife voltados para a sua atuação na governança global climática. A partir dessa análise, será constatado se essa posição transversaliza ou não a pauta de gênero em alguma medida. Em caso negativo, serão propostas possíveis recomendações para essa inclusão.

Iniciando por uma explanação das características sociodemográficas e climáticas da cidade, do histórico político para a paradiplomacia, para o clima e para gênero, o estudo culmina na análise do Plano de Ação Climática, para enfim análise dos resultados apresentados, considerações e conclusões.

4.2. O Recife

A nona maior cidade do país possui uma estimativa populacional de 1,66 milhão de pessoas (IBGE, 2021). Segundo o Censo Demográfico 2010 do IBGE, a população recifense era de 1,4 milhão, sendo 53% composto por mulheres (PREFEITURA DO RECIFE, 2016). O perfil socioeconômico aponta que mais de 25% da população vive abaixo da linha da pobreza, e o rendimento médio mensal é de apenas 2,7 salários mínimos (ICLEI; PREFEITURA DO RECIFE, 2020).

A cidade está localizada no bioma Mata Atlântica, secularmente degradado. No entanto, os índices recentes divulgados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais e SOS Mata Atlântica (2021) classificam como zero o desmatamento no estado de Pernambuco, onde está localizada a cidade de Recife. Em meio à emergência climática denotada internacionalmente e os esforços locais para a implementação de medidas ambiciosas contra os efeitos da mudança do clima, o Recife tem se engajado fortemente na agenda climática global, por meio da participação em eventos internacionais e redes globais de cidades e pela adoção de compromissos, planos e leis com foco climático local.

O Plano Local de Ação Climática (2020) aponta que a cidade do Recife é a 16ª mais vulnerável do mundo à mudança do clima, de acordo com relatório do IPCC (2014). Junto à vulnerabilidade por características geográficas, como a localização em uma planície de baixa

topografia em relação ao nível do mar cercada pelas bacias dos rios Beberibe, Capibaribe e Tejipió (ICLEI; PREFEITURA DO RECIFE, 2020), a ocupação urbana de Recife denota a falta de planejamento e um desenvolvimento predatório com a natureza.

Os rios sofrem com alta canalização, as áreas de praia e margens de rios e riachos são aterradas ou têm sua vegetação degradada, áreas alagadas e morros são ocupadas com assentamentos precários, a mobilidade urbana é voltada para o transporte individual por carro e a população se concentra em áreas que precisam acompanhar o movimento de adensamento populacional (ICLEI; PREFEITURA DO RECIFE, 2020).

Com esse panorama, os riscos críticos para a cidade são as inundações, ondas de calor, seca meteorológica, deslizamentos, transmissão de arboviroses e outras doenças e aumento do nível médio do ar, conforme apontado pela Análise de Riscos e Vulnerabilidades Climáticas e Estratégia de Adaptação do Recife (CAF; PREFEITURA DO RECIFE, 2019). Como explicitado nos capítulos anteriores, a mudança do clima não é neutra e afeta as populações em situação de maior vulnerabilidade, neste caso, as mulheres, a população negra, jovens, crianças e idosos e populações em situação de pobreza que moram na cidade.

Politicamente, a Prefeitura do Recife possui uma estrutura individualizada e separada para os temas de relações internacionais, mudança do clima e gênero, o que auxilia estrategicamente no planejamento de ações focadas, ao passo que propicia um debate institucional com capacidade para implementar recursos nessas áreas.

A atual gestão da Prefeitura do Recife, iniciada com a posse de João Campos para o cargo de prefeito no período 2021-2024, conta com paridade de gênero no alto escalão do governo municipal. Das 18 secretarias, metade é comandada por mulheres, e em temáticas que buscam sair da dinâmica tradicional de relegar questões sociais a elas. As nove secretárias municipais são responsáveis pelas áreas de Desenvolvimento Social, Finanças, Habitação, Infraestrutura, Juventude, Políticas sobre Drogas e Direitos Humanos, Trabalho, Turismo e Lazer, Saneamento, Saúde e Mulher.

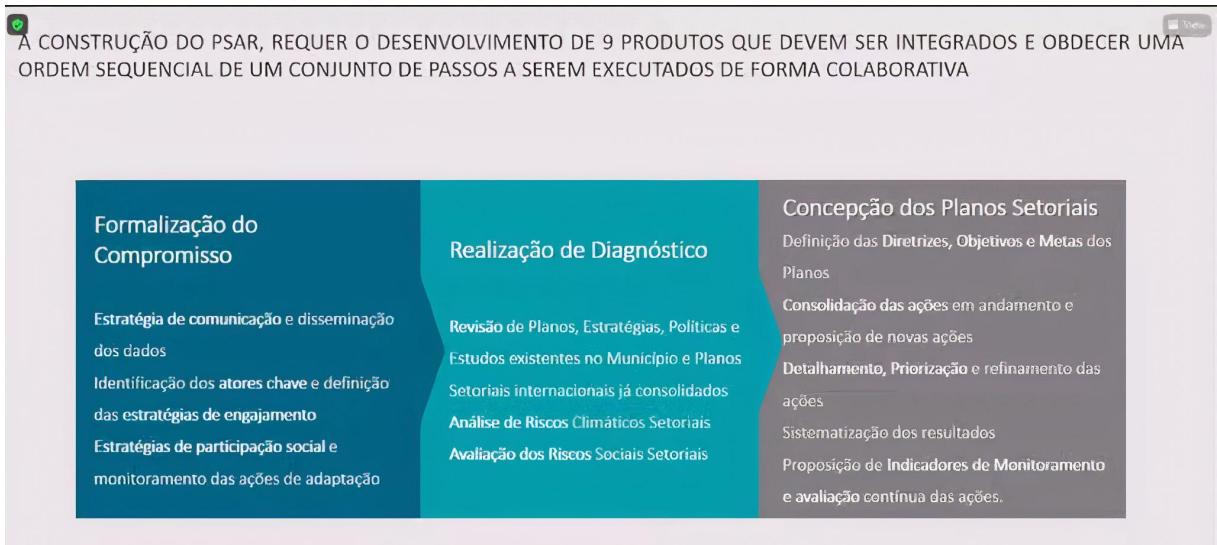
Ainda, Isabella de Roldão foi eleita a primeira vice-prefeita do município de 485 anos. Dentre as atribuições legais para o cargo, a vice-prefeita é presidente do Grupo Executivo de Sustentabilidade e Mudanças Climáticas (GECLIMA), coordenadora estratégica de Projetos, Parcerias e Intercâmbios na área de Relações Internacionais da Vice-Prefeitura, membra do Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 e embaixadora para a América do Sul da *Cities Climate Finance Leadership Alliance* entre 2021-2023. Por sua vez, o prefeito João Campos é vice-presidente de Mudanças Climáticas da diretoria-executiva da FNP e

integra o Comitê Executivo Regional para a América do Sul do ICLEI (REXCom), sendo este presidido pelo ex-prefeito de Recife, Geraldo Julio.

Ao contrário da organização geral dos municípios brasileiros, Recife possui uma estrutura própria para a abordagem da mudança do clima, composta pelo Comitê de Sustentabilidade e Mudanças Climáticas do Recife (COMCLIMA) (que conta com participação da sociedade civil, da academia, do setor privado e da administração pública a nível federal, estadual e municipal) e pelo GECLIMA (de exclusividade dos órgãos municipais), ambos criados em 2013 por decreto (PREFEITURA DO RECIFE, 2013). Embora a governança climática local seja robusta, com a existência de políticas estaduais e municipais em várias áreas, nenhum dos dois órgãos de clima (COMCLIMA e GECLIMA) contam com a presença da Secretaria da Mulher em sua composição oficial, apenas em situações esporádicas de convite.

Na ocasião da 1ª Reunião Conjunta de ambos os órgãos, realizada em julho de 2021 para apresentação do Plano de Adaptação Setorial da Cidade do Recife, financiado pelo Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF, sigla em inglês) e o PNUMA, estavam presentes representantes de todas as Secretarias da Prefeitura, incluindo a Secretaria da Mulher, bem como representantes do ICLEI, da WayCarbon e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI). Entretanto, não foi mencionada a lente de gênero como variável nos planos setoriais de saneamento básico, transformação urbana, mobilidade urbana e economia (1ª REUNIÃO conjunta do COMCLIMA e GECLIMA, 2021). Durante a reunião, foi destacada a necessidade de considerar as camadas mais pobres da sociedade recifense na elaboração dos Planos Setoriais de Adaptação, argumento fortalecido por dados do IPCC (1ª REUNIÃO conjunta do COMCLIMA e GECLIMA, 2021). Na fala de Patrícia Pinho, especialista do MCTI e autora principal do *Working Group II (Impacts, Adaptation and Vulnerability)* do IPCC, foi mencionada especificamente a vulnerabilidade de gênero às mudanças climáticas à luz dos resultados dos relatórios do IPCC e como a adaptação incremental e transformacional é uma possibilidade de explorar oportunidades benéficas às mulheres (1ª REUNIÃO conjunta do COMCLIMA e GECLIMA, 2021). Em apresentação feita pela consultoria WayCarbon para apresentação da metodologia do Plano Setorial, foram citadas as três etapas fundamentais, que proporcionam a inserção da lente de gênero (*Imagem 2*):

Imagem 2 - Passos e produtos para construção do Plano Setorial de Adaptação aos Impactos das Mudanças do Clima (PSAR) da cidade do Recife



Fonte: 1ª REUNIÃO conjunta do COMCLIMA e GECLIMA, 2021.

Durante a apresentação desses passos, foi mencionada a necessidade de revisar os planos que já existem, a fim de que sejam adaptados à realidade atual em termos de emergência e vulnerabilidade climática. Portanto, é um processo contínuo de reavaliação que permite incluir a lente de gênero no desenvolvimento das políticas.

Apesar dos destaques à pauta de gênero, não foram feitos pronunciamentos pela Secretaria da Mulher, devido à dinâmica da reunião de apresentação dos atores que lideram a iniciativa. Entretanto, é possível observar que existe certa sensibilização acerca do tema por áreas que não são responsáveis diretamente por gênero, pelo teor das falas e do conteúdo presente na imagem 2 (acima).

Em relação à inserção internacional do município na governança climática, a fala de Rodrigo Perpétuo, Secretário Executivo para a América do Sul do ICLEI, suscitou a importância da interação entre os diversos níveis e atores para a consolidação de uma política climática que se beneficie da cooperação internacional:

“Essa reunião aqui representa a celebração da República [sic]. Nós estamos aqui integrando a esfera de governo municipal com a esfera federal e associadas à instância global, o Fundo Global para o Meio Ambiente, o fundo internacional que o Governo Federal acessa e concerta, portanto, com entes federados (...). Isso é muito importante, porque a gente faz isso em um ambiente de concertação e diálogo social, que são exatamente o COMCLIMA e o GECLIMA [sic]. (...)

A segunda mensagem é associar movimentos de cooperação internacional com a possibilidade qualificada de acesso a recursos internacionais. Recife é

uma cidade que vem trabalhando intensamente no marco de um projeto financiado pela União Europeia e que tem o ICLEI e a ONU Habitat como parceiros, que é o Urban Leds (...), que permitiu que Recife caminhasse na conformidade climática, ou no *compliance* climático [*sic*]”. (1ª REUNIÃO conjunta do COMCLIMA e GECLIMA, 2021)

De início, se percebe que o município testemunha um grande momento de investimento para projetos climáticos, em parceria com organizações internacionais, setor público e redes globais de cidades.

4.3. A paradiplomacia verde da Prefeitura do Recife: da participação ao protagonismo

Internacionalmente, no âmbito do GCAP, Recife possui reconhecimento nas quatro frentes de engajamento - iniciativas, ações tomadas, planos de ação climática e compromissos. O compromisso climático de redução de emissões de GEE está em implementação, com progresso de 78%, segundo reportado à UNFCCC (2022a). O planejamento atual é reduzir ao menos 19% das emissões até 2040, segundo o 1º Inventário de Emissões de GEE, de 2012. Nas demais classificações feitas pelo GCAP, a cidade participa das seguintes iniciativas: *Race to Zero*, Pacto Global de Prefeitos pelo Clima e a Energia, *District Energy Accelerator* no escopo da SEforALL¹⁸, *Climate Ambition Alliance (Race to Zero e Net Zero 2050)* e *C40 Cities Clean Bus Declaration*¹⁹.

O esforço de inserir a cidade de Recife como ator relevante na governança global climática é fruto de um planejamento a longo-prazo, desde a gestão de Geraldo Julio, antigo prefeito da cidade nos mandatos 2013-2016 e 2017-2020. No primeiro ano de mandato, o então prefeito assinou a adesão do município ao ICLEI. De 2018 a 2020, enquanto prefeito, ocupou simultaneamente o cargo de presidente para a América do Sul do ICLEI.

À época de sua gestão, a estrutura administrativa da Prefeitura contava com uma Secretaria da Mulher e uma Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade, ambas presentes

¹⁸ *Sustainable Energy for All (SEforALL)* é uma rede global lançada em 2014 pelo *World Resources Institutes (WRI)* e composta por empresas, ONGs, organizações internacionais, a sociedade civil e líderes de governos subnacionais a fim de prover ferramentas, expertise, capacidades técnicas e apoio financeiro para acelerar políticas e projetos de edifícios eficientes (UNFCCC, [2022c]). Ao todo, 44 cidades do mundo participam e apenas quatro brasileiras: Betim, Fortaleza, Porto Alegre e Recife (BEA, 2017). O Recife participa, dentro da rede, da iniciativa *Global District Energy Accelerator*, voltada para a aceleração da transição para baixo carbono nas áreas de resiliência climática e sistemas de energia em distritos (UNFCCC, 2015).

¹⁹ *C40 Clean Bus Declaration* é um acordo firmado em março de 2015, inicialmente por 36 prefeitos e uma região, para o compromisso de redução de emissões do setor de transporte e de melhoria da qualidade do ar por meio da utilização de ônibus com baixa ou zero emissão (C40 CITIES, 2015). Ainda que não integrasse a rede do C40 à época, a cidade do Recife está entre as primeiras signatárias da declaração (C40 CITIES, 2015). As cidades de Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Rio de Janeiro e Salvador também assinaram a declaração na ocasião de sua adoção.

até a atual gestão. Em 2013, na COP 19, o prefeito de Recife foi o primeiro gestor municipal a participar da Conferência (PREFEITURA DO RECIFE, 2020), em consonância com o movimento internacional de maior participação, legitimidade e institucionalização de atores não estatais na governança global climática.

Na COP 25, ocorrida em 2019 em Madri, Espanha, a cidade de Recife realizou eventos com outras cidades para alinhar uma posição entre os representantes da América Latina e para trocar experiências de ação climática pelo mundo promovidas por instituições financeiras, redes de cidades e organizações internacionais (PREFEITURA DO RECIFE, 2019d). A posição da paradiplomacia pelo município foi feita em momentos e mandatos diferentes. No caso do mandato de Geraldo Julio, foi declarada a importância da ação internacional do governo municipal pois “a descentralização de investimentos públicos e privados é essencial para que os governos locais consigam colocar em prática projetos nas áreas de mobilidade, resíduos sólidos” (PREFEITURA DO RECIFE, 2019d). Durante a mesma COP, Geraldo Julio, na posição de presidente para a América do Sul no ICLEI, chefiou a maior delegação da rede global até então, com 60 representantes (PREFEITURA DO RECIFE, 2019c).

Ainda em 2019, a cidade de Recife recebeu a primeira Conferência Brasileira de Mudança do Clima, oportunidade na qual foi adotada a Declaração de Recife, compromisso assumido por empresas, governos subnacionais, a sociedade civil organizada, a academia e instituições de ensino que reiteraram a importância da implementação da NDC brasileira em diferentes níveis e de divulgar suas ações em prol da resiliência climática. Por sua vez, a Declaração reconhece explicitamente a maior vulnerabilidade climática de mulheres, principalmente na agricultura, devido às relações de gênero e à economia do cuidado (CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE MUDANÇA DO CLIMA, 2019). Além de ter se mobilizado para que Recife recebesse a primeira Conferência, a Prefeitura é o único governo municipal correalizador do evento, enquanto o Governo do Estado de Pernambuco é o único governo estadual responsável pela realização (CBMC, 2020).

Em participação no 3º Encontro Global da Plataforma Global Cidades Sustentáveis, sediado em 2019 na cidade de São Paulo, a Prefeitura de Recife apresentou projetos locais com lente climática nas áreas de educação formal e ambiental, reciclagem e limpeza urbana para outras cidades e organizações internacionais presentes no evento (PREFEITURA DE RECIFE, 2019a).

No mesmo ano, o município foi o primeiro do país a reconhecer a emergência climática global (PREFEITURA DO RECIFE, 2019b). O decreto nº 33.080/2019 reconhece a

necessidade da inclusão da sociedade civil nos debates municipais, especialmente por meio do COMCLIMA. Ainda, o decreto destaca as populações em situação de vulnerabilidade climática, porém sem menção a quais comunidades específicas são essas: “§ 2º Fica determinado que as políticas públicas iniciadas no processo de resposta à emergência climática devem priorizar as comunidades vulneráveis, bem como comunidades históricas e desproporcionalmente impactadas por injustiças ambientais.” (PREFEITURA DO RECIFE, 2019b, p. 4).

A paradiplomacia verde recifense tem ganhado bastante proporção internacional, tendo como resultado, por exemplo, a reeleição do então prefeito Geraldo Julio para a presidência da América Latina no ICLEI para o período 2021-2024, posto ocupado desde 2018. Embora não seja mais prefeito da cidade, sua reeleição foi um demonstrativo do reconhecimento da ação municipal na governança climática global. Em meio às participações em eventos, a Prefeitura tem se destacado como modelo para a paradiplomacia verde, a exemplo da apresentação da própria vice-prefeita na 1ª Semana de Paradiplomacia com a palestra “A rota verde da paradiplomacia” (GABRIEL, 2021). No entanto, durante a fala da vice-prefeita, a questão de gênero foi levantada apenas na menção ao projeto-piloto de eficiência energética solar e enfrentamento à mudança do clima no Hospital da Mulher do Recife.

Na palestra realizada durante a Conferência Brasileira de Mudança do Clima, o foco eram as ações de mitigação nas cidades, em busca da neutralidade de carbono. O projeto de energia solar no Hospital da Mulher também foi citado, o que denota sua importância para demonstrar o engajamento em ações da Prefeitura e etapa inicial para o cumprimento de metas estabelecidas no Plano Local de Ação Climática do Recife (PLAC), que visam o fornecimento de 100% da energia da cidade por fontes renováveis até 2037 (ICLEI; PREFEITURA DO RECIFE, 2020).

No âmbito da MCR 2030, Recife se encontra no estágio mais avançado do Roteiro de Resiliência, quadro criado para classificar e auxiliar os governos locais a aumentarem a resiliência de sua comunidade (UNDRR, 2022a). O estágio C (*Cities Implement Better*) foca no apoio a cidades para a implementação de ações de resiliência e redução de riscos. Para ser classificado como tal, o município deve conter uma estrutura robusta de redução de risco de desastres e um plano de sustentabilidade e resiliência em implementação. No caso de Recife, esses planos existem desde 2006 e 2020, respectivamente.

As cidades neste estágio também são responsáveis por demonstrar como seus planos são convertidos em ações e projetos efetivos, quais são os planejamentos a longo-prazo para

resiliência e redução de riscos e como as estratégias podem ser transversalizadas em outras áreas, além das temáticas próprias da etapa C (Aumento de acesso a financiamentos, Infraestrutura resiliente, Soluções baseadas na natureza, Integração do risco climático e Inclusão). Além disso, Recife serve de modelo para outras cidades em etapas menos desenvolvidas, demonstrando como o município chegou ao atual patamar.

Em janeiro de 2022, a cidade de Recife foi reconhecida como *Resilience Hub* no âmbito da iniciativa MCR 2030, sendo a quarta cidade da América Latina e do Caribe e a décima cidade do mundo a alcançar o *status*. A classificação denota o reconhecimento do compromisso local em fomentar a resiliência climática e do histórico de formulação de políticas e de *advocacy* em relação a desastres e risco climático (UNDRR, 2022b). Além das ações em prol da resiliência e da redução do risco de desastres, os *Resilience Hubs* servem de modelo para outras cidades e lideram estratégias transversais, que contribuem para o alcance de outros instrumentos internacionais, como a *New Urban Agenda*, o Acordo de Paris e os ODS (UNDRR, 2022b).

A fim de fomentar os esforços paradiplomáticos da cidade do Recife, foi realizado um evento com representantes políticos da cidade de Medellín (Colômbia), ambas reconhecidas como *Resilience Hubs*, a fim de trocar experiências e boas práticas na agenda climática e no desenvolvimento sustentável. Na oportunidade, também estiveram presentes outros atores internacionais da governança global climática, a exemplo do ICLEI e do Comitê de Coordenação Regional²⁰ do MCR 2030.

Durante a COP 26, a Prefeitura de Recife atuou em prol do estabelecimento de parcerias internacionais para projetos climáticos. Com a pactuação de apoio do *Global Solar Council* e da Associação Brasileira de Energia Solar, creches e escolas municipais vão se beneficiar do projeto de geração de energia solar (PREFEITURA DO RECIFE, 2021). Dentre outros ganhos, a cidade recebeu o aval para inscrição no Fundo Verde para o Clima do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), o que poderia significar o investimento de US\$ 2 milhões para projetos climáticos (PREFEITURA DO RECIFE, 2021). No painel do ICLEI na COP, a Prefeitura também participou de evento sobre economia circular com outras cidades da Finlândia, dos Estados Unidos e da cidade de Niterói, no Rio de Janeiro (PREFEITURA DO RECIFE, 2021).

Acerca do aumento da preponderância da Prefeitura na agenda climática global, em março de 2022, Recife sediou dois eventos ambientais simultaneamente. Enquanto o secretário de Meio Ambiente e Sustentabilidade de Recife foi eleito coordenador nacional do

²⁰ *Regional Coordination Committee (RCC)* em inglês.

CB27, era celebrada a primeira Conferência Internacional de Resíduos Sólidos na cidade (PREFEITURA DO RECIFE, 2022).

A partir de um plano gradual, a Prefeitura do Recife conquistou um espaço de relevância na governança climática, inicialmente a nível nacional, para posterior alcance global. O reflexo desse papel exercido é atestado com a conquista de selos, participação em eventos e mandatos na presidência de instituições nacionais e internacionais para clima.

4.4. Plano de Ação Climática do Recife: onde estão as mulheres?

O maior expoente do compromisso local com a governança climática é representado pelo Plano Local de Ação Climática do Recife, lançado em 2020 e fruto da parceria internacional consolidada da Prefeitura com o ICLEI. O Plano foi construído a partir dos cinco caminhos estratégicos do ICLEI para o desenvolvimento sustentável: desenvolvimento de baixo carbono, resiliente, circular, equitativo e centrado nas pessoas e baseado na natureza (ICLEI; PREFEITURA DO RECIFE, 2020). Além das parcerias institucionais, o PLAC contou com um amplo processo participativo composto por entrevistas, *workshops* e *webinars*, reuniões de validação e de alinhamento, mas sem indicações aparentes ou nominais da participação de mulheres para mapeamento de políticas climáticas com lente de gênero (ICLEI; PREFEITURA DO RECIFE, 2020).

Apesar do comprometimento com as pessoas, com o desenvolvimento equitativo contra a pobreza e o reconhecimento desse fator como necessário para a construção das comunidades urbanas mais justas, habitáveis e inclusivas, o ICLEI não manifesta expressamente quais grupos seriam foco da sua atuação, apenas reitera o papel dos governos locais em relação a comunidades centradas no ser humano (ICLEI, 2020). Em parte, essa falta de definição pode decorrer da autonomia dos governos locais em identificar sua realidade e então planejar e executar projetos voltados a esses grupos em situação de vulnerabilidade. Por outro lado, essa indefinição abre margem para o não compromisso com tais grupos, que, apesar das realidades múltiplas, são vítimas de um certo padrão nas desigualdades de gênero.

Ainda, o Plano se baseia nos princípios de justiça climática, soluções baseadas na natureza e economia verde. Dentro da justiça climática, a Prefeitura compreende a importância da “promoção de ações que reduzam a vulnerabilidade social e aumentem a capacidade de resposta de determinados grupos às consequências da mudança climática” (ICLEI; PREFEITURA DO RECIFE, 2020, p. 16). O PLAC aprofunda o debate em relação a esses grupos ao compreender que:

“A abordagem de Justiça Climática vincula direitos humanos e desenvolvimento de baixo carbono para alcançar uma lógica centrada nas pessoas e que respeite o meio ambiente, salvaguardando **os direitos dos mais vulneráveis e compartilhando os encargos da mudança climática e seus impactos de forma equitativa e justa.** (...)”

Nesta perspectiva, o princípio de Justiça Climática direciona o PLAC para ações voltadas para **os grupos tradicionalmente marginalizados dos processos decisórios, como os jovens e grupos considerados mais vulneráveis.**” (ICLEI; PREFEITURA DO RECIFE, 2020, p. 16, grifo meu).

Saindo do escopo social, a metodologia do Plano se concentra também na implementação por meio da “efetiva integração entre as Secretarias Municipais, além de outros níveis de governo, mas principalmente com outros atores relevantes, como universidades, setor privado e sociedade civil” (ICLEI; PREFEITURA DO RECIFE, 2020, p. 17). Denota-se, em termos gerais, que existe um nítido compromisso com jovens e grupos em vulnerabilidade no discurso utilizado, porém sem categorização de ações específicas para e por essas pessoas ao longo do Plano, além da menção à participação da sociedade civil na elaboração do documento.

Dentre as menções a termos referentes a gênero, a palavra “mulher” é utilizada para citar o local escolhido para projeto-piloto de eficiência energética solar e enfrentamento à mudança do clima, o Hospital da Mulher do Recife (ICLEI; PREFEITURA DO RECIFE, 2020). Ainda, o Plano é dividido em quatro eixos estratégicos e prioritários de ação, tendo em vista os maiores riscos climáticos que a cidade enfrenta: Energia, Saneamento, Mobilidade e Resiliência (ICLEI; PREFEITURA DO RECIFE, 2020). No entanto, nenhuma das metas previstas possui a previsão de envolvimento da Secretaria da Mulher, embora exista o entendimento de que mulheres integram a população com menor acesso a saneamento, são prejudicadas pelo sistema de mobilidade urbana, não estão representadas no setor de energia por meio do mercado de trabalho e são as pessoas que mais necessitam da resiliência climática.

No Plano de Ação do PLAC é mencionada a “equidade de gênero”, para detalhar a ação da meta do eixo de Resiliência, que prevê a criação de um “comitê participativo de gestão das iniciativas de agricultura urbana, tendo por princípio a equidade de gênero e cor, considerando a necessidade de priorizar as áreas mais vulneráveis socialmente e envolver de forma ampla os atores afetados” (ICLEI; PREFEITURA DO RECIFE, 2020, p. 59). Além disso, a ação busca reconhecer iniciativas que valorizam a equidade de gênero e a diversidade cultural (ICLEI; PREFEITURA DO RECIFE, 2020).

4.5. Análise de resultados

A paradiplomacia do município de Recife, desde a gestão de 2013-2016 da Prefeitura, está focada na inserção internacional gradual, porém com resultados tangíveis após quase uma década de implementação. A relevância da estratégia internacional para a Prefeitura também é refletida na estrutura organizacional, ao delegar à Vice-Prefeitura a função de gerir as relações internacionais do município. Atualmente, a estratégia da paradiplomacia verde recifense busca por financiamentos para projetos climáticos em vários eixos transversais, como a assinatura da Carta de Intenção ao ProUrbano - Seguro de Infraestrutura Urbana, projeto liderado pelo ICLEI e financiado pela cooperação alemã (ICLEI, 2022). A posição internacional da Prefeitura é reconhecida pelo UNDRR, pela UNFCCC e pelo ICLEI, porém, os projetos implementados e em curso parecem ser desproporcionais ao esforço paradiplomático do município.

Há muita mobilização e engajamento, mas a execução para projetos é relativamente baixa para o investimento feito na pauta, e esse engajamento não é transversal em termos de gênero. As menções à equidade de gênero são generalistas e não detalham as ações destinadas para minimizar os efeitos da mudança do clima a mulheres. O esforço da inclusão da lente de gênero é feito por meio da participação política de mulheres e o reconhecimento da pauta para o planejamento de ações. A maior expressão da transversalização de gênero é atestada na elaboração dos Planos Setoriais de Adaptação, cuja reunião conjunta de apresentação contou com várias manifestações acerca da vulnerabilidade climática em termos de gênero, raça, classe, idade e deficiências (1ª REUNIÃO conjunta do COMCLIMA e GECLIMA, 2021).

No contexto da UNFCCC, as iniciativas do GCAP que o município faz parte são majoritariamente voltadas para ações de mitigação (UNFCCC, 2022a), bem como o projeto local de energia solar no Hospital da Mulher. Considerando a relação construída em torno de mulheres e adaptação, é possível compreender que a participação nesses compromissos não é pensada a partir da visão delas e também não contam com grande participação de mulheres nos espaços de debate.

Apesar do Plano de Ação Climática trazer especificamente menções a populações em situação de vulnerabilidade, não há mapeamento diretamente relacionado sobre a situação das mulheres recifenses e quais os principais efeitos das mudanças do clima na cidade sobre elas. O PLAC leva em conta a situação dos grupos mais suscetíveis aos efeitos da mudança climática e inclui a equidade de gênero na agricultura urbana, porém o tema é diretamente relacionado a gênero devido à economia do cuidado. A oportunidade de falar sobre a temática

nos Planos Setoriais de Adaptação pode ser transmitida nos conteúdos de tais planos, atentando-se para a adaptação de políticas já existentes às realidades das mulheres recifenses.

A partir das condições de êxito para a transversalização de gênero definidas por Hartmann e Seager (2005) e apresentadas na seção 2.3.1, e de acordo com o material analisado, a Prefeitura do Recife atende ao requisito de cultura organizacional aberta à perspectiva de gênero e à autoavaliação, bem como demonstra certo comprometimento político ao prezar pela equidade de gênero nos cargos das Secretarias Municipais (*Tabela 2*). Com o PSAR e sua respectiva metodologia (*Imagem 2*), os diagnósticos por setor e a necessidade de processo constante de avaliação corroboram para que a ferramenta do *mainstreaming* seja feita como algo contínuo e que existam dados disponíveis sobre gênero para uso responsável. Enfim, não é possível atestar, pelo material analisado, se há investimento adequado de recursos humanos e financeiros específicos para a transversalização, última condição apresentada pelos autores (2005) para o sucesso da transversalização. Portanto, é possível afirmar que as condições elencadas existem e se aproximam de um nível adequado para o êxito, porém não são consolidadas.

Tabela 2 - Princípios para êxito da transversalização de gênero

✓	Cultura organizacional deve estar aberta às perspectivas de gênero e à autoavaliação
~	Alto comprometimento político
✓	Ferramenta contínua
✓	Uso responsável de dados, indicadores e análises disponíveis sobre gênero
?	Investimento adequado de recursos humanos e financeiros

Fonte: Elaboração própria, a partir de Hartmann e Seager (2005)

A continuidade da estratégia de inserção internacional da cidade do Recife por meio da governança climática não significa uma estratégia robusta e sem rupturas. Como demonstrado por autores como Vigevani (2006), a dinâmica *stop and go* é característica da paradiplomacia dos governos subnacionais brasileiros e, portanto, poderia ser observada com uma possível troca de governo ou de plano político do mesmo governo. Ainda que essa ruptura não seja estratégica, devido à relevância atual da agenda climática no sistema internacional e os ganhos que têm trazido ao município em termos de financiamento e parcerias, é um cenário que deve ser considerado.

A estratégia do governo da cidade do Recife é a internalização da pauta climática em outras frentes, como ressaltado no material analisado (p.e. INSTITUTO ETHOS, 2021). Existe uma nítida relação entre as ações climáticas planejadas e o reconhecimento da vulnerabilidade a certos grupos. Entretanto, falta detalhamento suficiente para compreender como essas metas contribuem especificamente para a diminuição da vulnerabilidade de mulheres e outros grupos e para a equidade de gênero.

4.6. Como transversalizar?

Perante os resultados apresentados com a análise de conteúdo, fica evidente que a paradiplomacia da Prefeitura do Recife na governança global climática não inclui diretamente a pauta de gênero, apesar de serem registrados avanços importantes em prol da representação política de mulheres no alto escalão do governo municipal e a compreensão da importância da agenda na política de governo baseada nos ODS. Portanto, nesta seção serão apresentadas as ações possíveis de implementação de acordo com a atuação já existente do governo no plano internacional climático.

Em primeiro lugar, um diagnóstico de gênero é fundamental para compreender quais são as vulnerabilidades climáticas às quais as mulheres recifenses estão expostas e como ações de adaptação e mitigação podem beneficiá-las e torná-las parte da solução. Como base, é possível utilizar os planos de gênero existentes no escopo da UNFCCC, além de usar como modelos os projetos implementados com auxílio do GCF, pois a sensibilidade a gênero é requisito para tal, adequando-os à realidade das mulheres de Recife. A exemplo do que foi mencionado como metodologia de construção dos Planos Setoriais de Adaptação, é imprescindível localizar esses grupos (1ª REUNIÃO conjunta do COMCLIMA e GECLIMA, 2021).

Em si, a transversalização de gênero é uma estratégia de implementação local, que contribuiria para o reconhecimento da paradiplomacia do município, pois o planejamento das ações seria pensado por uma ótica que já inclui o gênero como componente essencial. Atualmente, as estatísticas oficiais não contam com dados desagregados em gênero, raça e demais fatores que influenciam a interseccionalidade. Nesse contexto, é fundamental pensar em como a Prefeitura do Recife pode garantir que mulheres sejam representadas nos espaços de tomada de decisão sobre a política climática, principalmente ao compreender de que forma a mudança do clima afeta as mulheres recifenses em suas realidades múltiplas.

No contexto do Plano Local de Ação Climática, construído com auxílio da cooperação internacional descentralizada entre a Prefeitura e o ICLEI, o *mainstreaming* deve ser considerado na própria participação da Secretaria da Mulher em todo o processo de construção das ações, iniciando pelo diagnóstico da situação das mulheres no município, com foco nas mudanças do clima. Esse passo permite que as políticas climáticas possam ser responsivas a gênero, o que corrobora com instrumentos internacionais de internalização de gênero na governança climática, a exemplo do Plano de Ação da UNFCCC e os requisitos do GCF para a implementação de projetos.

Partindo do conteúdo do Plano Local de Ação Climática, a transversalização de gênero pode ser incluída diretamente nas metas dos eixos Mobilidade e Resiliência. Partindo das metas já previstas no plano, serão separadas aquelas que abrem espaço para a inclusão da lente de gênero, explorando de que forma a transversalização de gênero pode ser feita:

Eixo Mobilidade

A mobilidade urbana é pensada a partir do movimento pendular entre casa-trabalho. Com a economia do cuidado, os trajetos percorridos por mulheres, principalmente mulheres negras, para chegarem a escolas, supermercados e serviços de saúde não são contemplados nos planos de mobilidade. A mobilidade urbana não planejada para essas necessidades intrínsecas aos papéis de gênero impacta o acesso a outros espaços, como mercado de trabalho, e direitos à cidade, ao lazer, à saúde e à educação (IPEA, 2018).

- **Meta 1:** Prover a infraestrutura e as condições necessárias para que 20% ou menos do volume de tráfego do Recife seja via transporte motorizado individual como meio principal de deslocamento até 2050.

É necessário pensar quais os fluxos, trajetos, necessidades e demandas de quem utiliza o transporte público e como as mulheres podem ser beneficiadas com tal medida. A organização urbana das metrópoles e demais cidades brasileiras denota que a marginalização é um processo pensado, afastando as pessoas em situação de vulnerabilidade do centro para a manutenção do alto *status* socioeconômico das áreas nobres. No caso em tela, é fundamental entender que as mulheres estão inseridas neste grupo e, logo, a elaboração de um plano de mobilidade urbana com lente de gênero é uma etapa importante para a política climática da cidade do Recife, principalmente para integrar as mulheres como parte da solução.

Eixo Resiliência

No eixo de resiliência, o principal problema a ser enfrentado são as áreas de risco, com possibilidade de deslizamento. Historicamente, essas ocupações são decorrentes do processo de afastamento do centro pelas populações em situação de vulnerabilidade, notadamente mulheres chefes de família e mulheres negras, pela condição socioeconômica bastante desfavorável para proporcionar melhores condições de vida.

- Meta 1: Reduzir em 100% as áreas de risco muito alto de deslizamentos e inundações de acordo com o Plano Municipal de Redução de Riscos, bem como a proliferação de vetores de doenças relacionadas às dinâmicas de drenagem até 2050.

Como mencionado, a população que vive em áreas de risco é aquela em maior vulnerabilidade social, econômica e ambiental. Além do mapeamento dos efeitos da mudança do clima para essas pessoas, é importante pensar em como áreas transversais podem afetar sua qualidade de vida, como o saneamento, a mobilidade e o acesso a outros serviços básicos. No contexto das doenças, a eliminação da proliferação contribui para que as mulheres possam destinar o tempo que atualmente é dedicado ao cuidado de pessoas enfermas a outras atividades de naturezas diversas, como estudo, capacitação profissional, busca pela inserção no mercado de trabalho, que permitam seu empoderamento e autonomia.

- Meta 2: Requalificar urbanisticamente as áreas de risco com o intuito de trazer segurança, qualidade de vida e possibilitar o enfrentamento de ameaças climáticas até 2037.

A redução de riscos de forma geral, em um passo inicial, necessita proporcionar o reassentamento dessa população em áreas que não apenas estejam longe do risco, mas que ofereçam serviços necessários para a garantia do direito à cidade dessas pessoas. Assim, é preciso retirar as mulheres e populações que habitam essas áreas e permitir que possam ser realocadas em áreas melhores, com oferta de diferentes serviços e maior facilidade de acesso. O detalhamento da meta inclui iniciativas de agricultura urbana, na qual mulheres têm exercido um papel fundamental para o aumento da sensação de comunidade e pela gestão ambiental do local que habitam.

- Meta 5: Elaborar os Planos Setoriais de Adaptação até 2022.

Para a elaboração dos planos setoriais, é preciso que se considere a participação da Secretaria da Mulher para que esses setores sejam contemplados com a lente de gênero e planejar ações que as possam auxiliar no enfrentamento da mudança do clima, a começar pela participação delas no processo de elaboração desses planos. Conforme

apresentado previamente, o PSAR prevê uma metodologia de diagnóstico e transversalização, em etapas iniciais de elaboração.

5. Conclusões

A governança global climática se desenvolveu como tentativa de resposta à emergência climática perante os efeitos da ação antrópica, a fim de criar uma função social que incentiva comportamentos desejados e afasta os indesejados (YOUNG, 2013). Ao passo que eram criados princípios, normas, regras e instituições para tratar do assunto, principalmente durante a década de 1970 no contexto das Nações Unidas, o sistema internacional testemunhava a ascensão de atores não estatais na governança global que interagem entre si em meio a conflitos e concordâncias, reforçando a característica intrínseca de anarquia internacional do sistema (YOUNG, 2013). Este arranjo proporcionou a criação da governança global do clima, que abrange atores com diferentes níveis de agência e se readequa conforme suas mudanças constantes.

Embora os Estados sejam sujeitos protagonistas da governança global, a governança sem governo, conceituada por Rosenau (1992), é um fenômeno comum que proporciona a multiplicidade de atores e de diferentes posturas e poderes em prol da construção da governança e de sua efetividade, que depende do êxito em solucionar os problemas que motivaram sua criação (YOUNG, 2013). Levando em conta a natureza transfronteiriça da mudança global do clima, a ação internacional dos atores não estatais, denominada paradiplomacia, é justificada pela governança global climática como solução multinível (INOUE, 2016) e como forma de implementação que é, ao mesmo tempo, em *down* e *upscaling* (YOUNG, 2013). No caso em tela, enquanto a Prefeitura do Recife implementa ações pactuadas internacionalmente em seu âmbito interno, os resultados locais desses compromissos fortalecem a governança global climática.

Tradicionalmente, a política externa dos Estados era vista como uma expressão da unidade dos entes que o compõem. No entanto, esses governos subnacionais passaram a expressar internacionalmente demandas que divergiam dessa política externa “nacional”, como busca pelo desenvolvimento próprio, protagonismo em debates internacionais ou autonomia no mesmo espaço, o que fomentou o estudo da paradiplomacia e resultou na classificação feita por Schiavon (2019) acerca dos níveis que entes subnacionais podem exercer na estratégia internacional dos Estados. A soberania foi relativizada, e a globalização e a interdependência crescente a partir da década de 1970 fortaleceram a ação paradiplomática desses atores (SCHIAVON, 2019).

Conforme defendido por Inoue (2016), as medidas institucionais tomadas desde a Conferência de Estocolmo não são suficientes para responder à intensidade das mudanças do

clima. Portanto, a paradiplomacia figura como possibilidade de atuação mais efetiva, pela possibilidade de pactuar compromissos mais abrangentes, porém com atores com maior poder de agência a nível local.

No contexto brasileiro, a paradiplomacia se encontra em um nível complementar, conforme a classificação de Schiavon (2019), pois os governos subestatais podem estabelecer relações internacionais em áreas que não são de competência exclusiva do Governo Federal. Portanto, a paradiplomacia dos governos subnacionais brasileiros é constitucionalmente garantida e passou a reverberar na agenda global do clima durante o período de declínio da imagem climática internacional do Governo Federal (HOCHSTETLER, 2021). Enquanto o plano interno passava por um momento de enfraquecimento institucional e menor presença internacional na UNFCCC, os demais atores da governança global climática exerceram pressão para a retomada dessa posição significativa, porém por seus próprios meios e ações. Em meio à pactuação de novos tratados, como o Acordo de Paris, e suas inovadoras ferramentas de compromisso e implementação, como as NDCs, foi possível mapear quem era responsável por e onde estavam os maiores problemas das metas climáticas.

Por outro caminho, mas não necessariamente oposto, os governos subnacionais iniciaram sua mais relevante atuação pelas redes globais de cidades, como o ICLEI, e pela participação em iniciativas de adaptação e mitigação na estrutura da UNFCCC, reunidas no GCAP, por exemplo. Nesse sentido, é notável a emergência de diversos atores, entre empresas, investidores, organizações, regiões, cidades e a sociedade civil, com suas próprias demandas e necessidades.

Conforme apresentado e explorado, a paradiplomacia do município de Recife está sendo bastante efetiva no sentido de adquirir preponderância e se inserir internacionalmente, notadamente pelo apoio de outros atores, de redes de governos locais, iniciativas e do principal regime internacional do clima, a UNFCCC. O período de inserção internacional por meio da paradiplomacia verde, no caso da Prefeitura, coincide com o período de declínio da capacidade institucional climática do país, como definido por Hochstetler (2021). Portanto, é possível afirmar que, segundo os pressupostos de Kuznetsov (2015), a paradiplomacia recifense se desenvolveu por causas internas, em que falta efetividade do governo central nas relações internacionais em relação à agenda global climática.

Desde então, conforme os objetivos citados por Schiavon (2019), a Prefeitura do Recife está conquistando um protagonismo internacional, por meio da atuação na governança climática global. Como consta nas considerações finais do Plano Local de Ação Climática:

“este planejamento e sua execução têm grande potencial de inspirar outras cidades brasileiras para que compreendam a relevância do enfrentamento à mudança do clima e que esses desafios podem ser oportunidades, aumentando cada vez mais a rede de governos locais que compõem esforços para o bem do planeta” (ICLEI; PREFEITURA DO RECIFE, 2020, p. 64).

Essa posição se deve pelos movimentos antagônicos, porém benéficos à abertura de espaço para a paradiplomacia verde da cidade do Recife, no caso da posição global de declínio do Brasil enquanto representado pelo Governo Federal e da emergência da agência subnacional na governança climática global. A partir dos dados apresentados, pode-se dizer que o compromisso para a presença internacional do município na governança climática é expressado de forma explícita desde 2013, quando o então prefeito Geraldo Julio assumiu o cargo e se associou ao ICLEI. Por três mandatos seguidos (2013-2016, 2017-2020 e 2020-atual), a Prefeitura tem se colocado em uma posição progressiva de atuação internacional, sem momentos de retrocesso ou pausas, apenas de fortalecimento da paradiplomacia para o clima.

Ainda, a institucionalização recente da pauta se deu pela inserção no âmbito das funções da Vice-Prefeitura, denotando o alto investimento na paradiplomacia por meio da delegação dos assuntos internacionais ao alto escalão de governo. Além da criação de um órgão específico para as relações internacionais, a paradiplomacia do Recife é fortalecida pela realização de visitas oficiais de autoridades e pela participação em eventos internacionais, redes e grupos de trabalho, o que vai ao encontro ao descrito por Kuznetsov (2015) como maneiras legítimas de institucionalizar a prática.

Com a interação da paradiplomacia na governança global climática melhor consolidada, o fator “gênero” tem sido adicionado à equação, ao menos teoricamente. Pensando a “governança de gênero” de Brush (2003) como a reverberação social da feminilidade e da masculinidade, é essencial pensar como as políticas sociais, e neste caso climáticas, são formuladas, implementadas e avaliadas reproduzindo as diferenças entre os gêneros, ainda que de forma inconsciente e naturalizada. Em um movimento acadêmico, iniciado na mesma época em que se construía a governança global do clima e a paradiplomacia se desenvolvia, as acadêmicas feministas do Sul e do Norte Global destacavam os papéis de gênero na definição da relação entre gênero e meio ambiente (ARORA-JONSSON, 2014).

A partir do estudo da relação entre gênero e clima, foi constatado cientificamente que a mudança do clima não atinge as pessoas de forma homogênea, considerando fatores como o próprio gênero, raça, classe, região e componentes da interseccionalidade (DANKELMAN,

2010). Assim, se observou que as mulheres e outros grupos em vulnerabilidade socioeconômica, por conta do processo de formação e desigualdade social, são mais suscetíveis às mudanças climáticas e, portanto, a maior parte das vítimas nos casos de desastres ambientais (DANKELMAN, 2010).

Para além de enxergar a injustiça climática contra esses grupos, as acadêmicas passaram a explorar como esse quadro poderia ser revertido, promovendo o protagonismo de mulheres como solução para os problemas observados. Nesse contexto, ao longo dos anos foram pactuados acordos e promovidas conferências internacionais sobre mudança do clima para que mulheres representassem seus interesses de forma justa e equitativa. A participação de mulheres nesses espaços de debate e tomada de decisão permite planejar ações sensíveis a gênero (DANKELMAN, 2010), porém não garante que os ganhos sejam de fato tangíveis.

Nesse contexto, o desenvolvimento da área de estudo de gênero passou a questionar a própria organização social dos papéis entre homens e mulheres e quais seus efeitos transversais. Logo, para reverter a desigualdade de gênero, a transversalização de gênero é uma possibilidade de ferramenta de reflexão e ação. Entretanto, no contexto climático, essa pauta de décadas vem ganhando força nas etapas de implementação apenas recentemente.

Ainda considerando a falta de efetividade da governança em acompanhar o ritmo das mudanças climáticas (INOUE, 2016), é importante pensar que essas ações são insuficientes por motivos variados, sendo um deles a falta de planejamento com base em quem é mais afetado pelos efeitos em questão. Portanto, incluir a lente de gênero na governança global climática é, além de uma demanda das mulheres, um fator essencial para sua efetividade.

Apesar do grande avanço recente da paradiplomacia brasileira na agenda climática global, a transversalização de gênero como ferramenta útil para a estratégia internacional permanece em estágio inicial. Existem instrumentos no âmbito de regimes climáticos que reforçam a necessidade dessa visão para que as metas sejam planejadas e implementadas com maior eficiência, ao pensá-las a partir dos grupos que são mais afetados pelos efeitos da mudança do clima. Essa preocupação é compartilhada pelos demais atores da governança global climática, contudo não existem resultados concretos na mesma proporção.

Portanto, os resultados que se observam, ao menos no caso da cidade do Recife, que já se beneficia de grande relevância na governança global climática, constata que a aplicação da lente de gênero é falha, ainda que inicial. Existem estruturas institucionais para o debate sobre a equidade de gênero a nível organizacional, porém a transversalização de gênero não é uma realidade concreta ou mesmo uma prioridade para a paradiplomacia recifense.

Estabelecendo uma relação lógica, essa inserção ocorre em um movimento *bottom-up*, no qual a sociedade demanda políticas específicas ao governo, que por sua vez atende às necessidades dos grupos em situação de vulnerabilidade climática e, enfim, repercute internacionalmente a sua metodologia para compartilhamento de boas práticas. Em uma tentativa de construir o *mainstreaming*, respondendo à pergunta orientadora deste trabalho, é recomendada a realização de um diagnóstico de gênero, considerando aspectos interseccionais, a fim de traçar o panorama e as vulnerabilidades climáticas às quais os diversos grupos estão expostos, para melhor planejamento de políticas e projetos de adaptação e mitigação. Ainda, é fundamental prezar pela paridade de gênero nos processos de tomada de decisão sobre a temática, seja nos cargos decisórios ou na própria composição de conselhos, comitês, grupos de trabalho e demais estruturas locais. Esses passos possibilitam visibilizar as realidades das mulheres e promover a justiça climática, independente de sua realidade socioeconômica e ambiental.

Em suma, é notável o crescimento da atuação dos governos subnacionais e demais atores não estatais no compromisso climático de reduzir os efeitos da mudança do clima, por meio da organização em redes, participação em plataformas, diálogos, eventos e compartilhamento de experiências em espaços múltiplos de governança. Esses atores relativamente novos vão se consolidando na governança global do clima, não apenas em protesto à falta de metas ambiciosas dos Estados, como no caso das NDCs, mas devido a fatores de seu próprio interesse, ao conquistar liderança, desenvolvimento e autonomia com respaldo internacional.

Considerando esses objetivos, a inserção da lente de gênero na estratégia de paradiplomacia dos governos subnacionais promoveria uma aceleração nesse reconhecimento, em razão da necessidade de direcionar as suas ações climáticas aos grupos da sociedade que estão mais expostos a vulnerabilidades ambientais, como a situação das mulheres em suas realidades distintas. Portanto, a transversalização de gênero é uma ferramenta útil e considerável para essa inserção, embora esteja em um estágio inicial de internalização pelos governos subnacionais.

A compreensão da situação local, levando em conta fatores de interseccionalidade, é o primeiro passo na implementação do *mainstreaming*, de forma a mapear quais demandas e necessidades são prioritárias. Após a construção desse panorama, é possível inserir a pauta na estratégia do governo local e, posteriormente, implementar ações diretamente pensadas e transversais a estes grupos. Com a internalização, o planejamento da paradiplomacia

naturalmente se beneficia da transversalização de gênero, pois já integra o cotidiano da política do governo subnacional.

6. Referências bibliográficas

1ª REUNIÃO conjunta do COMCLIMA e GECLIMA. 06 jul. 2021. Publicado pelo canal Eventos SMAS. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=pSJICwXAKas>. Acesso em: 07 abr. 2022.

ARABI, Jalila. Prefeitos participam da COP26, maior evento internacional sobre mudanças climáticas. **Frente Nacional de Prefeitos**. 03 nov. 2021. Disponível em: <https://fnp.org.br/noticias/item/2715-prefeitos-participam-do-maior-evento-internacional-sobre-mudancas-climaticas>. Acesso em: 08 mar. 2022.

ARORA-JONSSON, Seema. Forty years of gender research and environmental policy: Where do we stand? **Women's Studies International Forum**, v. 47, p. 295–308, 2014. DOI <http://dx.doi.org/10.1016/j.wsif.2014.02.009>. Acesso em: 08 fev. 2022.

BÄCKSTRAND, Karin; KUYPER, Jonathan W.; LINNÉR, Björn-Ola; *et al.* Non-state actors in global climate governance: from Copenhagen to Paris and beyond. **Environmental Politics**, v. 26, n. 4, p. 561–579, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/09644016.2017.1327485>. Acesso em: 24 fev. 2022.

BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA [CAF]; PREFEITURA DO RECIFE. **Análise de riscos e vulnerabilidades climáticas e estratégia de adaptação do município de Recife**. Out. 2019. Disponível em: <https://americadosul.iclei.org/documentos/analise-de-riscos-e-vulnerabilidades-climaticas-do-municipio-do-recife/>. Acesso em: 07 abr. 2022.

BIROLI, Flávia. Feminismos e atuação política. **Gênero e desigualdades: limites da democracia no Brasil**. Editora Boitempo: São Paulo, 2018.

BISPO JÚNIOR, José Patrício; SANTOS, Djanilson Barbosa dos. COVID-19 como sindemia: modelo teórico e fundamentos para a abordagem abrangente em saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 37, n. 10, 2021. DOI: 10.1590/0102-311X00119021. Acesso em: 04 mar. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Presidência da República, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 fev. 2022.

BRASIL. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. **Diário Oficial da União**, 08 fev. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 21 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima. - PNMC e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 30 dez.

2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm. Acesso em: 23 fev. 2022.

BRASIL. **Intended Nationally Determined Contribution**. República Federativa do Brasil, 21 set. 2016. Disponível em: <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/BRAZIL%20iNDC%20english%20FINAL.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2022.

BRASIL. **Paris Agreement - Brazil's Nationally Determined Contribution (NDC)**. 09 dez. 2021. Disponível em: [https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/Brazil%20First%20NDC%20\(Updated%20submission\).pdf](https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/Brazil%20First%20NDC%20(Updated%20submission).pdf). Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. Decreto nº 10.845, de 25 de outubro de 2021. Dispõe sobre o Comitê Interministerial sobre a Mudança do Clima e o Crescimento Verde. **Diário Oficial da União**, 26 out. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Decreto/D10845.htm#art20. Acesso em: 09 mar. 2022.

BRUSH, Lisa Diane. **Gender and Governance**. [s.l.]: Rowman Altamira, 2003.

BUILDING EFFICIENCY ACCELERATOR [BEA]. **Partner Cities**. 24 jan. 2017. Disponível em: <http://buildingefficiencyaccelerator.org/>. Acesso em: 05 abr. 2022.

BULKELEY, Harriet; NEWELL, Peter. **Governing Climate Change**. London, New York: Routledge, 2010.

CARVALHO, Ludmilla Luciano de. Agricultoras familiares: resistência e construção de alternativas ao agronegócio. *In*: HORA, Karla; MACEDO, Gustavo; REZENDE, Marcela. **Coletânea sobre estudos rurais e gênero: Mulheres e agroecologia**. Prêmio Margarida Alves, 4 ed., 2015. Disponível em: <https://ctazm.org.br/bibliotecas/coletanea-sobre-estudos-rurais-e-de-genero-117.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2022.

CB27. **Encontro Nacional do Fórum CB27 culmina em carta-compromisso das capitais brasileiras para COP26**. 22 out. 2021. Disponível em: <https://forumcb27.com.br/encontro/encontro-nacional-do-forum-cb27-culmina-em-carta-com-promisso-das-capitais-brasileiras-para-cop26/>. Acesso em: 16 mar. 2022.

CB27. **Conheça o CB27**. 2022. Disponível em: <https://forumcb27.com.br/sobre-o-cb27/>. Acesso em: 16 mar. 2022.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE [CEPAL]. **Estratégia de Montevideu para a Implementação da Agenda Regional de Gênero no**

Âmbito do Desenvolvimento Sustentável até 2030. Santiago, 2017. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41107/1/S1700036_pt.pdf. Acesso em: 08 mar. 2022.

CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE MUDANÇA DO CLIMA [CBMC]. **Declaração do Recife.** Nov. 2019. Disponível em: https://www.climabrasil.org.br/_files/ugd/54e532_6180f0ec670b4510b9a681db0fa28425.pdf. Acesso em: 11 abr. 2022.

CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE MUDANÇA DO CLIMA [CBMC]. **Edição II (2020).** 2020. Disponível em: <https://www.climabrasil.org.br/cbmc2020>. Acesso em: 11 abr. 2022.

CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A MUDANÇA DO CLIMA [UNFCCC]. **The District Energy Accelerator - Accelerating the Transition to Modern, Low-Carbon, and Climate Resilient Energy Systems.** 25 nov. 2015. Disponível em: <https://unfccc.int/news/the-district-energy-accelerator-accelerating-the-transition-to-modern-low-carbon-and-climate-resilient-energy-systems>. Acesso em: 06 abr. 2022.

CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A MUDANÇA DO CLIMA [UNFCCC]. **Decision 3/CP.25.** Enhanced Lima work programme on gender and its gender action plan. 15 dez. 2019. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2019_13a01E.pdf. Acesso em: 18 mar. 2022.

CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A MUDANÇA DO CLIMA [UNFCCC]. **Gender composition.** 20 ago. 2021. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2021_04E.pdf. Acesso em: 02 abr. 2022.

CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A MUDANÇA DO CLIMA [UNFCCC]. **Draft decision -/CP.26.** Gender and Climate Change. 06 nov. 2021. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/sbi2021_L13E.pdf. Acesso em: 14 mar. 2022.

CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A MUDANÇA DO CLIMA [UNFCCC]. **Global Climate Action NAZCA.** Actor Tracking: Brazil. 2022a. Disponível em: <https://climateaction.unfccc.int/Actors/Countries/BRA>. Acesso em: 28 fev. 2022.

CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A MUDANÇA DO CLIMA [UNFCCC]. **Global Climate Action NAZCA.** Climate Ambition Alliance - Actors in Brazil. [2022b]. Disponível em: <https://climateaction.unfccc.int/?coopinitid=94>. Acesso em: 05 abr. 2022.

CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A MUDANÇA DO CLIMA [UNFCCC]. **Global Climate Action NAZCA.** SEforALL: Building Efficiency Accelerator Platform. [2022c]. Disponível em: <https://climateaction.unfccc.int/Initiatives?id=55>. Acesso em: 05 abr. 2022.

CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A MUDANÇA DO CLIMA [UNFCCC]. **Lima Work Programme on Gender (LWPG)**. [2022d]. Disponível em: <https://www4.unfccc.int/sites/NWPStaging/Pages/Lima-Work-Programme-on-Gender.aspx>. Acesso em: 18 mar. 2022.

C40 CITIES. **C40 Cities Clean Bus Declaration of Intent**. Buenos Aires, mar. 2015. Disponível em: https://www.c40.org/wp-content/static/other_uploads/images/701_439_C40_CITIES_CLEAN_BUS_DECLARATION_OF_INTENT_FINAL_DEC1.original_EC2.original.pdf?1467822516. Acesso em: 05 abr. 2022.

DANKELMAN, Irene. **Gender and Climate Change: An Introduction**. London: Earthscan, 2010.

DUCHACEK, Ivo. Perforated Sovereignties: Towards a Typology of a New Actors in International Relations. *In: **Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units***. Oxford: Oxford University Press, 1990.

EVANS, Simon. **Analysis: Which countries are historically responsible for climate change?** Carbon Brief. 05 out. 2021. Disponível em: <https://www.carbonbrief.org/analysis-which-countries-are-historically-responsible-for-climate-change>. Acesso em: 21 mar. 2022.

FRANCHINI, Matías; RIBEIRO, Thais Lemos; VIOLA, Eduardo. Sistema Internacional de Hegemonia Conservadora. *In: **Sistema Internacional de Hegemonia Conservadora***. [s.l.]: Annablume, 2013.

FRANCHINI, Matías Alejandro; VIOLA, Eduardo. Myths and images in global climate governance, conceptualization and the case of Brazil (1989 - 2019). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 62, n. 2, 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201900205>. Acesso em: 16 fev. 2022.

GABRIEL, Eliseu. A Rota Verde Da Paradiplomacia - I Semana de Paradiplomacia. 25 ago. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=CZ9zjSjt3Og>. Acesso em: 29 mar. 2022.

GARCIA, Miriam; RODRIGUES, Elze. Governança Climática Global: Contribuições Subnacionais do Mato Grosso à Participação Brasileira no Acordo de Paris. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 5, n. 3, p. 319–341, 2020. DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n3.54627>. Acesso em: 16 fev. 2022.

GÊNERO E NÚMERO; SEMPREVIVA ORGANIZAÇÃO FEMINISTA [SOF]. **Sem parar: o trabalho e a vida das mulheres na pandemia**. Ago. 2020. Disponível em: https://mulheresnapanemia.sof.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Relatorio_Pesquisa_Sem_Parar.pdf. Acesso em: 04 mar. 2022.

GRAÇA, Letícia; LUSTOSA, Maria Cecília; OLIVERA, Margarita; PODCAMENI, Maria Gabriela. **A dimensão de gênero no Big Push para a Sustentabilidade no Brasil: as mulheres no contexto da transformação social e ecológica da economia brasileira**”, Documentos de Projetos (LC/TS.2021/6; LC/BRS/TS.2021/1), Santiago e São Paulo, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe e Fundação Friedrich Ebert Stiftung, 2021. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46643/1/S2000925_pt.pdf. Acesso em: 04 mar. 2022.

GREEN CLIMATE FUND [GCF]. **Mainstreaming gender in Green Climate Fund projects**. 15 ago. 2017. Disponível em: <https://www.greenclimate.fund/document/mainstreaming-gender-green-climate-fund-projects>. Acesso em: 18 mar. 2022.

GREEN CLIMATE FUND [GCF]. **Gender assessment for FP100: REDD-PLUS results-based payments for results achieved by Brazil in the Amazon biome in 2014 and 2015**. 03 maio 2019. Disponível em: <https://www.greenclimate.fund/document/gender-assessment-fp100-redd-plus-results-based-payments-results-achieved-brazil-amazon>. Acesso em: 21 mar. 2022.

GREEN CLIMATE FUND [GCF]. **Brazil**. 2022. Disponível em: <https://www.greenclimate.fund/countries/brazil>. Acesso em: 18 mar. 2022.

HARTMANN, Betsy; SEAGER, Joni. **Mainstreaming gender in environmental assessment and early warning**. Nairobi: United Nations Environment Programme [UNEP], 2005. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/8559>. Acesso em: 11 fev. 2022.

HERMANN, Margaret G. Content Analysis. *In: Qualitative Methods in International Relations: A Pluralist Guide*. New York: Palgrave MacMillan, 2008, p. 151–167.

HOCHSTETLER, Kathryn. Climate institutions in Brazil: three decades of building and dismantling climate capacity. **Environmental Politics**, v. 30, n. sup1, p. 49–70, 2021. DOI: [10.1080/09644016.2021.1957614](https://doi.org/10.1080/09644016.2021.1957614). Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09644016.2021.1957614>. Acesso em: 28 mar. 2022.

ICLEI. **About**. [2016]. Disponível em: <http://old.iclei.org/index.php?id=8>. Acesso em: 16 mar. 2022.

ICLEI. **Visão estratégica** - ICLEI América do Sul. 01 set. 2020. Disponível em: <https://americadosul.iclei.org/visao-estrategica/>. Acesso em: 06 abr. 2022.

ICLEI. **Recife é a primeira cidade da América Latina escolhida para a criação de seguro contra desastres climáticos**. 17 mar. 2022. Disponível em: <https://americadosul.iclei.org/recife-e-a-primeira-cidade-da-america-latina-escolhida-para-a-criacao-de-seguro-contradesastres-climaticos/>. Acesso em: 06 abr. 2022.

ICLEI; PREFEITURA DO RECIFE. **Plano Local de Ação Climática da Cidade do Recife**. 20 dez. 2020. Disponível em: <https://americadosul.iclei.org/wp-content/uploads/sites/78/2020/12/20-recife-acaoclimat-1.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2022.

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

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE]. **Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002**. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=283987>. Acesso em: 24 fev. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE]. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2020**. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101871.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE]. **Recife - Cidades IBGE**. 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/recife/panorama>. Acesso em: 06 abr. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE]. **Tabela 6779: Número de estabelecimentos agropecuários, por tipologia, origem da orientação técnica recebida, sexo do produtor, condição do produtor em relação às terras, classe de idade do produtor e escolaridade do produtor**. 2019. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6779>. Acesso em: 04 mar. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA [IPEA]. Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana. *In: A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação*. Brasília, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8622/1/Direito%20%C3%A0%20cidade.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2022.

INSTITUTO DE TECNOLOGIA E SOCIEDADE DO RIO [ITS]. **Mudanças climáticas na percepção dos brasileiros 2021**. 09 mar. 2022. Disponível em: <https://itsrio.org/pt/publicacoes/mudancas-climaticas-na-percepcao-dos-brasileiros-2021/>. Acesso em: 21 mar. 2022.

INSTITUTO ETHOS. **Emergência Climática e o caminho para a neutralidade de carbono nas cidades** - Conferência Brasileira de Mudança do Clima 2021. 01 set. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=X2HpkZ1nrPM&t=2063s>. Acesso em: 14 abr. 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS [INPE]; SOS MATA ATLÂNTICA. **Atlas dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica: Período 2019-2020**. Relatório Técnico. São Paulo, 2021. Disponível em: https://cms.sosma.org.br/wp-content/uploads/2021/05/SOSMA_Atlas-da-Mata-Atlantica_2019-2020.pdf; Acesso em: 11 abr. 2022.

KUZNETSOV, Alexander S. **Theory and practice of paradiplomacy: Subnational governments in international affairs**. [s.l.]: Routledge, 2014.

LIMA, Luciana Leite; RUIZ, Karina Pietro Biasi. A dimensão intramunicipal da paradiplomacia brasileira: análise a partir do fórum nacional de secretários e gestores municipais de relações internacionais. **Trabajos de investigación en paradiplomacia**, v. 10, n. 1, p. 222-245, 2021. Disponível em: https://issuu.com/equipoparadiplomacia/docs/tip_brasil_port. Acesso em: 05 mar. 2022.

MAUAD, Ana Carolina Evangelista. **Latin American Global Cities Responding to Climate Change?** Examining climate responses from São Paulo, Rio de Janeiro, Mexico City and Buenos Aires from 2005 to 2017. 2018. Orientador: Eduardo José Viola. 211 p. Dissertação (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/34858>. Acesso em: 15 mar. 2022.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL [MDR]. **Participação Brasileira na Campanha Construindo Cidades Resilientes 2030 (MCR 2030)**. 23 fev. 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/mcr_marco2022.pdf. Acesso em: 04 abr. 2022.

MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS [MAB]. **Mulheres**. 28 abr. 2021. Disponível em: <<https://mab.org.br/mulheres/>>. Acesso em: 30 mar. 2022.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA [OC]. **Equidade de gênero nos espaços de governança climática**. GT Gênero e Clima, 31 maio 2021. Disponível em: <https://generoeclima.oc.eco.br/equidade-de-genero-nos-espacos-de-governanca-climatica/>. Acesso em: 04 mar. 2022.

ONU MULHERES. **From insights to action: Gender equality in the wake of COVID-19**. New York: 2020. Disponível em: <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2020/Gender-equality-in-the-wake-of-COVID-19-en.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. **United Nations Framework Convention on Climate Change**. 09 maio 1992. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/convention_text_with_annexes_english_for_posting.pdf. Acesso em: 20 fev. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. **Paris Agreement**. Paris, 02 dez. 2015. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf. Acesso em: 04 mar. 2022.

PACTO GLOBAL DE ALCALDES POR EL CLIMA Y LA ENERGÍA - AMÉRICA LATINA Y CARIBE. **Os Coordenadores Nacionais do Pacto Global de Prefeitos pelo**

Clima e a Energia, e membros do Comitê Consultivo Nacional do Brasil, assinaram ontem, 15, um acordo de colaboração para a implementação de Estratégia Nacional do GCoM no Brasil, financiada pela União Europeia. 16 mar. 2022. LinkedIn. Disponível em: <https://www.linkedin.com/company/pacto-de-alcaldes/>. Acesso em: 22 mar. 2022.

PACTO GLOBAL DE PREFEITOS PELO CLIMA E A ENERGIA. **Signatários.** [2022]. Disponível em: <https://pactodealcaldes-la.org/pt-br/signatarios/>. Acesso em: 10 mar. 2022.

PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS [IPCC]. **Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects.** Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Field, C.B., Barros, V.R., Dokken, D.J., Mach, K.J., Mastrandrea, M.D., Bilir, T.E., Chatterjee, M., Ebi, K.L., Estrada, Y.O., Genova, R.C., Girma, B., Kissel, E.S., Levy, A.N., MacCracken, S., Mastrandrea, P.R., White, L.L. (Eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, 1132 pp., 2014

PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS DO CLIMA [IPCC]. **Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Summary for Policymakers.** Working Group II contributions to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2022a. Disponível em: https://report.ipcc.ch/ar6wg2/pdf/IPCC_AR6_WGII_FinalDraft_FullReport.pdf. Acesso em: 13 mar. 2022.

PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS DO CLIMA [IPCC]. **Gender — IPCC.** 2022b. Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/about/gender/>>. Acesso em: 30 mar. 2022.

PREFEITURA DO RECIFE. **Informações socioeconômicas.** 04 mar. 2016. Disponível em: <http://www2.recife.pe.gov.br/pagina/informacoes-socioeconomicas>. Acesso em: 07 abr. 2022.

PREFEITURA DO RECIFE. **Ações de mitigação às mudanças climáticas do Recife foram destaque na Conferência Internacional Cidades Sustentáveis, em São Paulo.** Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade. 19 set. 2019. Disponível em: <http://meioambiente.recife.pe.gov.br/noticias/acoes-de-mitigacao-mudancas-climaticas-do-recife-foram-destaque-na-conferencia>. Acesso em: 04 abr. 2022.

PREFEITURA DO RECIFE. Decreto nº 33.080, de 08 de novembro de 2019. Declara o reconhecimento à emergência climática global. **Diário Oficial do Recife**, 09 nov. 2019. Disponível em: <http://200.238.101.22/docreader/DocReaderMobile.aspx?bib=R20191109&PagFis=3111>. Acesso em: 04 abr. 2022.

PREFEITURA DO RECIFE. **Geraldo lidera a maior comitiva da história do ICLEI América do Sul na COP25.** Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade. 05 dez. 2019. Disponível em: <http://meioambiente.recife.pe.gov.br/noticias/geraldo-lidera-maior-comitiva-da-historia-do-iclei-america-do-sul-na-cop25>. Acesso em: 04 abr. 2022.

PREFEITURA DO RECIFE. **Geraldo comanda reunião para montar estratégia de governos locais latino americanos durante a COP 25.** Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade. 09 dez. 2019. Disponível em: <http://meioambiente.recife.pe.gov.br/noticias/geraldo-comanda-reuniao-para-montar-estrategia-a-de-governos-locais-latino-americanos-durante>. Acesso em: 04 abr. 2022.

PREFEITURA DO RECIFE. **Prefeito Geraldo Julio é reeleito presidente do ICLEI América do Sul.** Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade. 09 set. 2020. Disponível em: <http://meioambiente.recife.pe.gov.br/noticias/prefeito-geraldo-julio-e-reeleito-presidente-do-iclei-america-do-sul>. Acesso em: 04 abr. 2022.

PREFEITURA DO RECIFE. **Prefeitura do Recife faz balanço da COP26 e monitora ações sustentáveis no Recife.** Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade. 15 dez. 2021. Disponível em: <http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/15/12/2021/prefeitura-do-recife-faz-balanco-da-cop26-e-monitora-acoes-sustentaveis-no>. Acesso em: 04 abr. 2022.

PREFEITURA DO RECIFE. **Recife se destaca e assume coordenação Nacional do Fórum dos Secretários de Meio Ambiente.** 18 mar 2022. Disponível em: <http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/18/03/2022/recife-se-destaca-e-assume-coordenacao-nacional-do-forum-dos-secretarios-de-meio>. Acesso em: 04 abr. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR. **Salvador Plano de Ação Climática.** Dez. 2020. Disponível em: <https://americadosul.iclei.org/wp-content/uploads/sites/78/2021/01/salvador-plano-de-acao-climatica.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2022.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE [PNUMA]. **GEO-6 Avaliação Regional da América Latina e do Caribe.** Nairobi, 2016. Disponível em: <https://www.unep.org/resources/report/geo-6-global-environment-outlook-regional-assessment-latin-america-and-caribbean>. Acesso em: 02 mar. 2022.

RODRIGUES, Leonardo. **Mulheres são maioria das mortes em Petrópolis por causa das chuvas.** Agência Brasil. 22 fev. 2022. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-02/mulheres-sao-maioria-das-mortes-em-petropolis-por-causa-das-chuvas>. Acesso em: 04 mar. 2022.

ROSENAU, James. Governance, order and change in world politics. *In*: CZEMPIEL, Ernst-Otto; ROSENAU, James. **Governance Without Government: Order and Change in World Politics.** Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p. 1–29.

SCHIAVON, Jorge A. **Comparative Paradiplomacy.** [s.l.]: Routledge, 2018.

SCHROEDER, Heike. Agency in international climate negotiations: the case of indigenous peoples and avoided deforestation. **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**, v. 10, n. 4, p. 317–332, 2010. DOI 10.1007/s10784-010-9138-2.

SCOTT, Joan. Gender: A Useful Category of Historical Analysis. **The American Historical Review**, v. 91, n. 5, p. 1053–1075, 1986. DOI <https://doi.org/1864376>. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1864376>. Acesso em: 07 fev. 2022.

SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO [SIMA]. Guia de adaptação e resiliência climática para municípios e regiões. 1ª ed. São Paulo, 2021. Disponível em: https://smastr16.blob.core.windows.net/municipiosresilientes/sites/257/2021/09/guia_-_adaptacao-e-resiliencia-climatica-para-municipios-e-regioes_final.pdf. Acesso em: 18 mar. 2022.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION [UNDRR]; **Participating Local Government**. 2019. Disponível em: <https://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/cities.html>. Acesso em: 4 abr. 2022.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION [UNDRR]. **Junta-se a Construindo Cidades Resilientes 2030 (MCR2030)**. Making Cities Resilient 2030. 2022. Disponível em: <https://mcr2030dashboard.undrr.org/>. Acesso em: 04 abr. 2022.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION [UNDRR]. **Recife is now recognized as a Resilience Hub & takes part in the first knowledge exchange between Resilience Hubs in Medellín**. Making Cities Resilient. 01 mar. 2022. Disponível em: <https://mcr2030.undrr.org/news/recife-now-recognized-resilience-hub-takes-part-first-knowledge-exchange-between-resilience>. Acesso em: 29 mar. 2022.

VIANNA, Daniela. Foco no clima: confira a lista de autoridades brasileiras na COP26. **Brazil Climate Hub**. 29 out. 2021. Disponível em: <https://www.brazilclimatehub.org/foco-no-clima-confira-a-lista-de-autoridades-brasileiras-na-cop26/>. Acesso em: 08 mar. 2022.

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 62, p. 127-169, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092006000300010>. Acesso em: 07 mar. 2022.

WOMEN & GENDER CONSTITUENCY. **Our background**. 13 abr. 2021. Disponível em: <https://womensgenderclimate.org/our-background/>. Acesso em: 30 mar. 2022.

WOMEN & GENDER CONSTITUENCY. **Members**. 2022. Disponível em: <https://womensgenderclimate.org/member/>. Acesso em: 30 mar. 2022.

YOUNG, Oran R. Sugaring off: Enduring insights from long-term research on environmental governance. **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**, v. 13, n. 1, p. 87–105, 2013. <https://doi.org/10.1007/s10784-012-9204-z>.