

Introdução

Qual é a definição do conceito “governança global” e seu significado para as Relações Internacionais? Nos sistemas domésticos de política, governança é expressa pela capacidade de governar, de articular interesses e de alcançar os objetivos almejados. No sistema internacional, que tradicionalmente foi definido pela anarquia, isso é, pela inexistência de uma autoridade hierárquica de governo, a governança adquiriu outros significados. Dessa forma, governança internacional – ou governança global – está relacionada a outros elementos que indicam a existência de certa ordem, ainda que na ausência de governo central. Esses elementos estão ligados aos atores e às agendas do sistema internacional, que foram ampliados e diversificados com o fim da Guerra Fria. Portanto, o conceito de governança global é caracterizado pela sua amplitude e por isso é comumente tratado por meio de uma de suas interfaces.

Nesse sentido, o objetivo deste artigo é apresentar um balanço da literatura de governança global e trabalhar as possibilidades de intersecção com a bibliografia que trata

da atuação internacional de governos locais por meio do conceito de paradiplomacia. Dado que governança global é materializada por meio da multiplicidade e diversidade de atores e agendas do sistema internacional, iremos focar em dois desses elementos específicos: cidades e mudança do clima. A conexão entre esses elementos é promissora para o estudo das Relações Internacionais e ilustra a nova dinâmica do sistema internacional, como demonstra Toly (2011, p. 138, tradução minha): “cidades e meio ambiente podem ser, de fato, os mecanismos mais poderosos que afetam e efetuem os resultados de governança em múltiplas escalas”².

O conceito de governança global para as Relações Internacionais

O questionamento acerca da ordem do sistema internacional foi uma constante para a disciplina de Relações Internacionais desde sua formação acadêmica no início do século XX. Diversos pesquisadores buscaram entender como funcionava a dinâmica de um sistema internacional anárquico a fim de compreender como se dava a atuação dos Estados nesse cenário. Autores (BULL,

1 Ana Carolina Evangelista Mauad é doutoranda em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, onde também é professora voluntária. A autora possui mestrado pela mesma instituição e é membro do grupo de pesquisa Rede Sistema Internacional no Antropoceno e Mudanças Climáticas. Linhas de pesquisa: paradiplomacia, mudanças climáticas, governança global, Nações Unidas e cooperação internacional.

2 “cities and the environment may, in fact, be the most powerful mechanism for affecting and effecting governance outcomes at multiple scales.” (Toly, 2011, p. 138, no original).

1977) da chamada Escola Inglesa insinuaram a existência de uma Sociedade Internacional, que tratava de mitigar o caráter caótico atribuído à anarquia internacional; já os pensadores da corrente realista e neorrealista (MORGENTHAU, 1948; WALTZ, 1979) aceitaram a anarquia como uma característica intrínseca do sistema e observaram a existência de hegemonias e balanço de poder como elementos reguladores. Contudo, é o neoliberalismo, já na década de 1970, em um contexto político bastante diverso, que observa quebras na anarquia absoluta das relações internacionais com o aumento da relevância da atuação de outros atores para além dos Estados e de outras agendas além das de segurança e defesa. Sob o prisma do conceito de interdependência, Keohane e Nye (1977) ampliaram a percepção sobre a ordem e a dinâmica do sistema internacional.

Conforme a lógica do sistema internacional era alterada, com o enfraquecimento da lógica bipolar e posteriormente com o fim da Guerra Fria, novos constructos teóricos foram ensaiados a fim de oferecer categorias explicativas para as transformações em curso. O conceito de governança global aparece nos estudos acadêmicos de Relações Internacionais nesse contexto de redefinição da lógica anárquica do sistema.

As teorias tradicionais que foram pautadas pela anarquia do sistema internacional para explicar a atuação dos atores – particularmente o Estado nacional – deixaram um vazio explicativo quando se passou a interpretar a ordem internacional de maneira diferenciada. Dessa maneira, quando Rosenau e Czempiel publicaram em 1992 a obra *Governance without government: order and change in world politics*, com vários artigos

ensaiando o conceito de governança global, o que eles estavam sinalizando é que não era mais viável caracterizar o sistema internacional exclusivamente pela sua anarquia e que era preciso pensar em novas categorias. Os autores assinalaram que apesar do momento em que escreviam ser de transição para uma ordem incerta, já havia elementos que apontavam para uma dinâmica de governança global, de “governança sem governo”.

A obra é resultado de uma proposta de agenda de pesquisa lançada para investigar o novo contexto histórico e suas possibilidades para as Relações Internacionais. O primeiro produto desse esforço foi o livro *Global changes and theoretical challenges: approaches to world politics for the 1990s*, lançado em 1989. Nessa obra, os autores foram convidados a explorar perspectivas teóricas para as mudanças do período e a repensar a epistemologia e a ontologia da área. O volume seguinte concretizou o conceito de governança global e apresentou suas possibilidades analíticas, consolidando-se como grande referência nessa área.

Logo, o conceito de governança global foi definido como “atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências” (ROSENAU, 2000, p. 15), posteriormente complementada por “governança global é concebida a fim de incluir sistemas de regras em todos os níveis da atividade humana – desde a família até organizações internacionais – nas quais a busca por objetivos através do controle possui implicações transnacionais” (Idem, 1995, p. 13, tradução minha)³.

Como explicitado nas citações acima, a característica anárquica do sistema internacional

3 “global governance is conceived to include systems of rule at all levels of human activity – from the family to the international organization – in which the pursuit of goals through the exercise of control has transnational repercussions.” (Idem, 1995, p. 13, no original).

não é superada, mas é mitigada pelo aprofundamento da interdependência entre os atores e entre as agendas das relações internacionais. Com o fim da Guerra Fria, uma multiplicidade de arranjos institucionais internacionais surgiu, abrangendo atores para além do Estado e abordando uma diversidade de temáticas, o que conferiu certa ordem e previsibilidade dos acontecimentos no sistema internacional. Porém, não se trata de um ambiente controlado por normas estritas e com uma figura capaz de aplicar penas em caso de descumprimento das leis, como no âmbito doméstico, mas tampouco se assemelha a um estado de natureza ou a uma sociedade internacional regida somente pelo poder de dois Estados.

A realidade observada no fim do século XX e aprofundada no século seguinte é aquela em que Estados nacionais reúnem-se em grandes conferências das Nações Unidas para decidir normativas sobre temas sociais (ALVES, 2001), em que grandes corporações possuem valor de mercado maior do que o PIB de alguns Estados, em que movimentos da sociedade civil adquirem capacidade de imobilizar uma cúpula da Organização Mundial de Comércio (OMC), em que a interconexão do mercado financeiro é capaz de fazer uma crise nacional ter impactos globais e gerar arranjos de governança que abarque países emergentes (FRIEDMAN, 2007). Em resumo, o aprofundamento do processo de globalização também significou uma maior interdependência entre os acontecimentos, como Slaughter (2009, p. 1, tradução minha) expõe: “Nós vivemos em um mundo interconectado. A diplomacia está conectada via redes: manejar crises internacionais – desde SARS até à mudança climática – requer

mobilizar redes internacionais de atores públicos e privados”⁴.

Enfim, nesse cenário difuso, o conceito de governança global aparece como ferramenta analítica para compreender a ordem internacional. Contudo, dada sua amplitude – condizente com o objeto que analisa –, torna-se necessário focar em uma dessas dinâmicas para entender as decorrências objetivas desse conceito.

Em um contexto de efervescência das grandes conferências das Nações Unidas e de otimismo com o futuro da humanidade (ALVES, 2001), foi estabelecida, em 1992, a Commission on global governance, um grupo independente de 28 pensadores que possuíam o apoio das Nações Unidas com o intuito de pesquisar as possibilidades da governança global. Como resultado do trabalho da comissão, em 1995 foi publicado o relatório intitulado *Our Global Neighborhood*, refletindo o sentimento da época de que as instituições multilaterais deveriam ser fortalecidas a fim de terem capacidade de liderar a governança global – particularmente a ONU – e que a soberania nacional deveria ser flexibilizada. O documento define governança global como:

Governança é a soma das diversas possibilidades que indivíduos em instituições, públicas e privadas, lidam com seus assuntos comuns. É um processo contínuo por meio do qual conflitos e divergências de interesses podem ser acomodados e ações cooperativas podem ser tomadas. Isso inclui instituições formais e regimes fortalecidos para fazer valer seus compromissos, assim como arranjos informais que pessoas e instituições concordaram em perseguir ou que são convergentes com seus interesses. (COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995, p.4, tradução minha)⁵.

4 “We live in a networked world. [...] Diplomacy is networked: managing international crises – from SARS to climate change – requires mobilizing international networks of public and private actors”. Slaughter (2009, p. 1, no original)

5 “Governance is the sum of many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and cooperative actions taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceived to be in their interest.” (COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995, p. 4, no original).

É interessante observar como a definição da Comissão coincide com a de Rosenau (o autor chegou a produzir artigos para a Comissão), mas dá maior ênfase ao caráter cooperativo da governança e não faz referência aos atores transnacionais. Para Rosenau, governança global denota a dinâmica do sistema internacional, que não prescinde de um governo central. As Nações Unidas, assim como as diversas organizações internacionais multilaterais, são importantes agentes nesse cenário, mas sua existência não é condição essencial para a governança global. Assim, quando essas organizações perdem força e relevância, isso não significa que observamos o fim dessa ordem internacional, uma vez que os elementos que a constituem são múltiplos e encontram-se dispersos no sistema internacional. Todavia, para a Comissão, o ator central da governança global era a ONU e por isso sua reforma era essencial para torná-la mais eficiente e atuante. Nesse sentido, a Comissão publicou outro documento em 1999 com o foco na reforma da instituição e nos objetivos de desenvolvimento do milênio e encerrou suas atividades em 2001.

O debate acadêmico em torno do conceito de governança global se intensificou, sendo o trabalho de Rosenau apenas o marco inicial dessa agenda de pesquisa. O que pode ser observado é que muitos pesquisadores fizeram um esforço de localizar o conceito de governança global em temas específicos. Entre os pesquisadores de Relações Internacionais que apresentaram estudos sobre governança global, podemos destacar: Ruggie (1998); Held et al. (1999); Hurrell (1999); Finkelstein (1999); Weiss (2000); Keohane (2004); Hass (2004); Slaughter (2004); Lake (2010); Biermann et al. (2009) e Avant; Finnemore e Sell (2010).

Como já apontado, em meio a tantas abordagens sobre governança global, mas tendo como referência o conceito de

Rosenau e Czempiel (1992), podemos explorar suas interconexões, por exemplo, com a emergência de cidades como atores internacionais, particularmente na agenda de mudança climática. Apresentamos neste ensaio essa área de pesquisa que vem aumentando recentemente, mas que ainda é pouco explorada no Brasil.

Cidades na governança global do clima

Paradiplomacia

Uma das principais características da governança global é a diversificação e a ampliação no número de atores relevantes nas relações internacionais, e nesse cenário podemos apontar as cidades – em particular as cidades globais. O fenômeno da internacionalização de governos subnacionais ganhou fôlego no contexto histórico descrito anteriormente – de transição para uma ordem pós-Guerra Fria –, e foi trabalhado pelo conceito de paradiplomacia. Portanto, a paradiplomacia é um dado da governança global.

A paradiplomacia (MICHELMAN; SOLDATOS, 1990) é um conceito relativamente recente, uma vez que os primeiros estudos sobre a questão datam do fim dos anos 1980 e início dos anos 1990. A inserção internacional de unidades políticas locais não se insere nos temas clássicos de Relações Internacionais, especialmente porque questiona o princípio da soberania e da preponderância do Estado no sistema internacional, o que fez com que o tema ficasse marginalizado dos grandes centros de pesquisa. Entretanto, com o impulso das transformações no sistema internacional, a temática vem ganhando cada vez mais evidência.

Há algumas tentativas de qualificar o conceito, mas neste trabalho paradiplomacia é entendida como:

O envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (*ad hoc*) com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos, ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional (PRIETO, 2004, p. 251).

A realidade interna dos Estados nacionais que não conseguem responder aos problemas das suas populações é um fator que também leva os governos locais a buscarem espaço de ação no sistema internacional. Slaughter (2009, p. 4, tradução minha) chama atenção para esse fato: “Os governos tem demorado para entender os desafios do século XXI e para reformá-los de acordo”⁶.

As instâncias políticas constituintes de um Estado e os próprios cidadãos passam a buscar soluções para problemas locais, muitas vezes questões pontuais e pragmáticas, no sistema internacional ao compreenderem que seu campo de ação pode ser expandido e englobar a esfera externa. Assim sendo,

Existe, além disso, uma janela de oportunidade para a proliferação de forças que imobilizam os Estados. Cada evidência da redução de escopo, legitimidade e efetividade encoraja atores subnacionais e transnacionais a ignorarem ou desafiarem os limites de autoridade estabelecidos e aplicarem seus próprios códigos de conduta. (ROSENAU, 1990, p. 128, tradução minha)⁷.

Nesse sentido, o conceito de paradiplomacia diz respeito às atividades internacionais que são desenvolvidas pelas unidades

não centrais de um Estado, mas que não significam uma ameaça para sua soberania nacional. Não há a intenção de atingir a integridade territorial e política do Estado – muito menos o monopólio legítimo da força –, e por isso as atividades desenvolvidas são de caráter cooperativo.

Contudo, é preciso fazer uma ressalva acerca do conceito de paradiplomacia e da sua utilização como arcabouço teórico para compreender a atuação internacional de qualquer unidade subnacional. É verdade que há uma gama muito ampla entre as unidades subnacionais, e podemos encontrar estados, regiões, cidades de pequeno porte, transfronteiriças, metrópoles, entre outras possíveis distinções. Nesse sentido, diversos elementos precisam ser analisados para distinguir essas unidades para que haja uma interpretação mais próxima da realidade. Não podemos compreender a inserção de uma cidade de pequeno porte da mesma maneira que a de uma cidade global como Nova York, por exemplo. Trata-se de lógicas distintas, e a homogeneização que o conceito de paradiplomacia provoca é prejudicial para a análise, ainda que ele tenha papel importante em tentar caracterizar essas ações. Assim, devemos observar os elementos que caracterizam essas unidades, que podem ser, por exemplo: desenvolvimento econômico, tamanho da população, grau de autonomia em relação ao Estado etc.

Ademais, os estudos sobre paradiplomacia ficaram muito centrados na relação entre as unidades subnacionais e a política externa de seus Estados constitutivos, limitando a análise a apenas uma esfera das relações

6 “Governments have been slower to understand twenty-first-century challenges and to reform themselves accordingly.” Slaughter (2009, p. 4, no original)

7 “There is, moreover, a momentum build into the proliferation of the forces that immobilize states. Each new evidence of reduced scope, legitimacy, and effectiveness encourages subnational and transnational actors to ignore or challenge established lines of authority and put forth their own codes of conduct (ROSENAU, 1990, p. 128, no original)”.

internacionais e não explorando a própria dinâmica de ação desses atores no sistema internacional de maneira autônoma. A fim de tentar superar esse desafio, iremos concentrar a análise nas cidades globais, evitando assim tratar de atores muito distintos, que poderiam limitar as conclusões pelas suas peculiaridades.

Portanto, as unidades subnacionais de preocupação deste trabalho são as grandes cidades – que podem ser entendidas como cidades globais –, que extrapolam a interpretação entre a entidade subnacional e a unidade central ao focar sua atuação no global:

“cidades globais” especificam algo há mais do que tamanho e composição. Especificam a relação entre a cidade e o resto do mundo. Sugere uma cidade não mais embebida, envolvida, ou hospedada em um sistema urbano nacional e governado pela hierarquia, e agora participando mais diretamente na governança global. (AMEN et al, 2011, p. 24, tradução minha)⁸.

Pensar em cidades globais da maneira aqui exposta pressupõe a interpretação da dinâmica do sistema internacional em termos de governança global e expõe as transformações do sistema internacional, uma vez que “cidades globais colocam questões fundamentais para os teóricos das Relações Internacionais sobre a natureza do tema estudado, e mostram como considerações históricas sobre a relação entre cidades e Estados pode iluminar a natureza da mudança no

sistema internacional.” (CURTIS, 2011, p. 1, tradução minha)⁹.

O conceito de paradiplomacia é inovador e representa uma nova percepção das relações internacionais, em que outras unidades políticas passam a desempenhar um papel no sistema internacional mesmo que seja um papel menos preponderante do que o da política externa desenvolvida pelos Estados nacionais. O fato é que há novos atores no cenário internacional e uma maior cooperação entre os atores em um ambiente marcado pela interdependência (KEOHANE; NYE, 1977) e pela governança global. Deste modo, as relações internacionais não podem mais ser somente caracterizadas pelas interações entre Estados nacionais.

“A autonomia dos Estados foi reduzida pelo fato de que problemas domésticos agora possuem um inescapável componente internacional.” (Rosenau, 1990, p. 127, tradução minha)¹⁰. Como demonstrado na citação, devido às transformações do período posterior à Guerra Fria, o Estado nacional não tem mais autonomia absoluta de decisão, tanto em política doméstica quanto em política externa. A maior interdependência entre os atores no sistema internacional, marcado por traços de uma governança global, expõe que as possibilidades de tomada de decisão não estão somente sob o poder do Estado – este ator compartilha suas decisões com outros atores e sobre temas diversos. Dessa maneira, a estrutura rígida de interação internacional traçada pelos

8 “global cities” specifies something more than size or composition. It specifies a relationship between a city and the rest of the world. It suggests a city no longer embedded, enmeshed, or nested in a national urban system and governance of hierarchy and now participating more directly in global governance. (AMEN et al., 2011, p. 24, no original).

9 “global cities pose fundamental questions for IR theorists about the nature of their subject matter, and shows how consideration of the historical relationship between cities and states can illuminate the change nature of the international system.” (CURTIS, 2011, p. 1, no original).

10 “Their [States] autonomy has been reduced by the fact that domestic problems now have an inescapable international component [...]” (ROSENAU, 1990, p. 127, no original).

teóricos clássicos não parece adequada para compreender a contemporaneidade, e a maior flexibilização das políticas exteriores, acelerada com a introdução de novos agentes, coloca o desenho tradicional do Estado nacional em questão.

Um ambiente internacional caracterizado pela lógica da governança global favorece e demanda a participação de atores não tradicionais ao mesmo tempo que expõe uma diversidade maior de agendas:

O questionamento sobre governança é uma ligação interrogativa e conceitual entre cidades e relações internacionais, já que governança foi uma questão central nos estudos urbanos por meio século. Mas governança também é um conceito de relações internacionais, que permite a emergência das cidades como atores significativos nos temas globais. (AMEN et al., 2011, p.45, tradução minha)¹¹.

Logo, cidades globais passam a atuar de maneira independente de seus Estados nacionais em temas que são do seu interesse, como é o caso de questões urbanas e de mudança climática. A atuação pode se dar de algumas formas, e uma vez que se trata de inserção no sistema internacional de maneira geral, não se limita a tentar influenciar as políticas externas nacionais.

Como já apresentado, a inserção de cidades globais na dinâmica da governança global ultrapassa, sem excluir, a lógica desenhada pelo conceito de paradiplomacia, na medida em que se inserem diretamente no ambiente internacional como atores autônomos. Entre as diversas dinâmicas de inserção, que podem ter natureza mais permanente e formal e outras que possuem caráter

mais temporário e pontual, vale observar seu comportamento na agenda climática.

Para além do regime de clima: governança global do clima e cidades

A mudança climática é posta como um dos grandes desafios da humanidade ao passo que é percebida como “um vetor civilizatório central da nossa época, um elemento principal na definição do presente e do futuro das sociedades humanas, uma fronteira planetária fundamental para demarcar um espaço de operação segura para a humanidade” (VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO, 2013, p. 25). Dessa maneira, e em conjunto com as observações feitas anteriormente, abordamos a governança global do clima.

Entender o momento contemporâneo da sociedade internacional como marcado pela governança global, já abordado na seção anterior, nos permite assinalar a existência dessa dinâmica no âmbito da crise climática. O caráter global da questão e sua complexidade nos permitem ir além da interpretação oferecida pelo conceito de regimes internacionais de clima e adotar a governança global do clima como um dado do sistema internacional. Ademais, Viola; Franchini e Ribeiro (2013, p. 203) afirmam que

a amplitude do conceito de *global governance* torna-se convergente com a necessidade de uma abertura epistemológica dilatada que a questão climática no âmbito das relações internacionais demandam. Em especial, o uso de algumas dimensões do conceito permite considerar uma enorme variedade de atores – estatais e não-estatais –, localizados em vários estratos – nacionais, sub-nacionais, internacionais, transnacionais –, que se inserem em diferentes âmbitos.

11 The question of governance is an interrogative and conceptual link between cities and international relations, as governance has been a central question in urban studies for half a century. But governance is also an international relations concept that allows for the emergence of cities as significant actors in global affairs. (AMEN et al., 2011, p. 45, no original).

Portanto, o caráter global da temática e a necessidade de cooperação na articulação das respostas sobre um problema que impacta todos impulsiona uma série de atores para o sistema internacional e retira o debate do meio somente científico e da esfera estritamente estatal (PATERSON, 1996; VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO, 2013; GIDDENS, 2009; SETZER, 2009). Um ambiente internacional caracterizado pela lógica da governança global favorece e demanda a participação de atores não tradicionais ao mesmo tempo que expõe uma diversidade maior de agendas.

A partir desse panorama, os regimes internacionais (KRASNER, 1983), inclusive os de clima, passam a ser problematizados, uma vez que seu enfoque no Estado e nas estruturas formais de governança pouco responde ao que ocorre nas relações internacionais atualmente (PATRICK, 2014). Talvez seja mais adequado referir-se a essa dinâmica como governança, e no caso das mudanças climáticas como governança global do clima (OKEREKE; BULKELEY, 2007), uma vez que pressupõe a participação de outros atores além do Estado e de uma gama maior de arenas. Ainda que trabalhos sobre regimes do clima tenham conseguido, em alguma medida, oferecer interpretações da realidade, hoje dificilmente seriam adequados como ferramenta analítica para interpretar a dinâmica internacional (YOUNG, 1997; VIOLA, 2002).

A maior evidência desse desenvolvimento é a crescente incapacidade do regime formal de clima – Convenção Quadro das Nações Unidas para Mudança do Clima (CQNUMC) – para conduzir a questão da crise climática global (VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO, 2013), como já

mencionado e como Sivaram e Livingston (2015, tradução minha) expõem:

Pelas últimas duas décadas, as conversas de clima e suas abordagens multinacional *top-down*, fracassaram em evitar o aumento da temperatura. Desde de então, um número de atores subnacionais (províncias, cidades, empresariado, organizações da sociedade civil, entre outros) têm procurado combater as mudanças climáticas de baixo para cima¹².

O que observamos é a extrapolação dos regimes internacionais de clima, de caráter hierárquico, para uma governança global do clima, o que indica uma maior complexidade do problema e da maneira de lidar com ele por parte da comunidade internacional, além de evidenciar, como já foi mencionado, um sistema internacional globalizado mais interdependente e plural (HELD et al., 1999; OKEREKE; BULKELEY, 2007; VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO, 2013). O Estado deixa de ser o ator com exclusivo poder de agência, as organizações internacionais abrem espaço para outros cenários de atuação não formalizados ou parcialmente formalizados e os assuntos domésticos passam a permear a política internacional. O fato é que quando as maiores cidades do mundo se reúnem para propor metas de mitigação e ações de adaptação a fim de enfrentar os desafios impostos pela crise climática, elas não estão sob o arcabouço de um regime internacional. Portanto, apresentamos a ideia de governança global do clima para descrever e entender essas novas dinâmicas internacionais.

Considerações finais

Um dos desafios da academia é produzir conhecimento que dê inteligibilidade para a

12 “For the last two decades, climate talks and their top-down multinational approaches, have largely failed to curb rising temperatures. Since then, a number of subnational actors (provinces, cities, business, and civil society organizations, among others) have sought to tackle climate change from bottom up”. Sivaram e Livingston (2015, no original).

realidade, ainda mais quando ela é de difícil percepção, como são caracterizados momentos de transição. Nesse sentido, é interessante observar como o período que compreende o fim da década de 1980 e início do século XXI foi de produção de arcaísmos conceituais com o intuito de compreender a realidade e oferecer subsídios para os tomadores de decisão.

Neste artigo destacamos o conceito de governança global e o de paradiplomacia no âmbito da crise climática. Ainda estamos em fase de elaboração de constructos teóricos explicativos das relações internacionais, dado seu caráter de constante mutação. Conforme a disciplina evoluiu nas últimas décadas, em compasso com a realidade, dificilmente teorias que ofereçam explicações absolutas terão espaço central, e o que se observa são esforços conceituais de não ignorar a complexidade necessária a uma análise apurada e de abarcar elementos que a explique. Dessa

forma, a combinação de conceitos como aqui apresentada aparece como possibilidade a ser explorada.

O conceito de governança global como inicialmente imaginado por Rosenau e Czempiel (1992) trata de apontar a dinâmica do sistema internacional no período posterior à Guerra Fria. É, portanto, um conceito considerado por vezes demasiado amplo. A fim de localizar a governança global na dinâmica contemporânea das relações internacionais, este artigo apresentou a possibilidade de intersecção dessa literatura com a de paradiplomacia com o intuito de compreender a atual crise climática. A atuação de cidades globais na governança global de clima não pode ser compreendida sem que se reconheça que ela se desenvolve em um cenário marcado pela governança global. Assim, trata-se de uma dinâmica constitutiva dessa nova realidade das relações internacionais e que merece ser investigada.

Referências

- ACUTO, M. City diplomacy. In: KERR, P.; SHARP, P. (Eds.). *SAGE handbook of diplomacy*. London: SAGE, 2015.
- ALVES, J. A. L. *Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências*. Brasília: IBRI, 2001.
- AMEN, M. et al. *Cities and global governance, new sites for international relations*. Surrey: Ashgate, 2011.
- AVANT, D. D.; FINNEMORE, M.; SELL, S. K. (Eds.). *Who governs the globe?* Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- BETSILL, M. M.; BULKELEY, H. Cities and the multilevel governance of global climate change. *Global Governance*, v. 12, n. 2, p. 141-159, 2006.
- BIERMANN, F. et al. The fragmentation of global governance architectures: a framework for analysis. *Global Environmental Politics*, v. 9, n. 4, nov. 2009.
- BULL, H. *The anarchical society: a study of order in world politics*. London: Macmillan, 1977.
- BURSENS, P.; DEFORCHE, J. Going beyond paradiplomacy? Adding historical institutionalism to account for regional foreign policy competences. *The Hague Journal of Diplomacy*, v. 5, p. 151-171, 2010.
- COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. *Our global neighbourhood*. Oxford, Inglaterra: Oxford University Press, 1995. Disponível em: <[http://web.archive.org/web/20011222021819/http://www.cgg.ch/chap1.html#-The Concept of Global Governance](http://web.archive.org/web/20011222021819/http://www.cgg.ch/chap1.html#-The%20Concept%20of%20Global%20Governance)>. Acesso em: 20 dez. 2015.

- CURTIS, S. Global cities and the transformation of the International System. *Review of International Studies*, v. 37, p. 1923-1947, 2011.
- FINKELSTEIN, L. S. What is global governance? *Global Governance*, v. 1, n. 3, set./dez. 1995, p. 367-372, 1999.
- FRIEDMAN, T. L. *The world is flat: a brief history of the twenty-first century*. New York: Picador, 2007.
- GIDDENS, A. *The politics of climate change*. Cambridge: Polity Press, 2009.
- HASS, P. M. Addressing the global governance deficit. *Global Environmental Politics*, v. 4, n. 4, nov. 2004.
- HELD, D. et al. *Global transformations: politics, economics and culture*. California: Stanford University Press, 1999.
- HOCKING, B. Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais. In: VIGEVANI, T. et al (Orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC, 2004.
- HOORNWEG, D. (Ed.). Cities and climate change: responding to an urgent agenda. In: WORLD BANK'S FIFTH URBAN RESEARCH SYMPOSIUM, 2011, Washington. *Annals...* Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2011.
- HOORNWEG, D.; SUGAR, L.; GOMEZ, C. L. T. Cities and greenhouse gas emissions: moving forward. *Environment and Urbanization*, Jan. 2011.
- HURRELL, A. Sociedade internacional e governança global. *Lua Nova*, n. 46-99, 1999.
- KEOHANE, R. O. *Power and governance in a partially globalized world*. London: Routledge, 2004.
- KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. *Power and interdependence: world politics in transition*. 3. ed. New York: Longman, 1977.
- KRASNER, S. (Ed.). *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.
- KÜTTING, G.; LIPSCHUTZ, R. *Environmental governance: power and knowledge in a local-global world*. London: Routledge, 2009.
- LAKE, D. A. Rightful rules: authority, order, and the foundations of global governance. *International Studies Quarterly*, v. 54, p. 587-613, 2010.
- MCGREW, A. Globalization and global politics. In: BAYLIS, J.; SMITH, S.; OWENS, P. *The globalization of world politics: an introduction to international relations*. 4. ed. New York: Oxford University Press, 2008.
- MICHELMAN, H.; SOLDATOS, P. (Eds.). *Federalism and international relations: the role of subnational units*. New York: Oxford University Press, 1990.
- MORGENTHAU, H. *Politics among nations: the struggle for power and peace*. New York: Alfred Knopf, 1948.
- OKEREKE, C.; BULKELEY, H. Conceptualizing climate change governance beyond the international regime: a review of four theoretical approaches. *Tyndall Centre Working Paper*, n. 112, out. 2007.
- PAQUIN, S. Québec e a crise política canadense. *Tempo Exterior*, v. 6, n. 10, p. 5-12, 2005.
- PATERSON, M. *Global warming and global politics*. London; New York: Routledge, 1996.
- PATRICK, S. The unruled world: the case for good enough global governance. *Foreign Affairs*, Jan./Feb. 2014.
- PRIETO, N. C. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, T. et al. (Orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Unesp, 2004.

- RISSE-KAPPEN, T. (Ed.). *Bringing transnational relations back in: non-state actors, domestic structures, and international institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- ROSENAU, J. *Linkage Politics: essays on the convergence of national and international systems*. New York: Free Press, 1969.
- _____. *Turbulence in world politics: a theory of change and continuity*. New Jersey: Princeton University Press, 1990.
- _____. Governance in the twenty-first century. *Global Governance*, v. 1, n. 1, p. 13-43, 1995.
- _____. Governança, ordem e mudança na política mundial. In: ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E. O. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília, DF: Unb, 2000.
- ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E. O. *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- RUGGIE, J. G. What makes the world hang together? Neo-utilitarian and the social constructivist challenge. *International Organizations*, v. 52, n. 4, p. 855-885, 1998.
- SASSEN, S. *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- SETZER, Joana. *Subnational and transnational climate change governance: evidence from the state and city of São Paulo, Brazil*. In: Fifth urban research symposium, Marseilles, 2009.
- SIVARAM, V.; LIVINGSTON, D. Leading from between: how California and Germany can fix the climate agenda. *Foreign Affairs*, June 23, 2015. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/2015-06-23/leading-between>> Acesso: 24 maio 2016.
- SLAUGHTER, A.-M. *A new world order*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- _____. America's edge power in the networked century. *Foreign Affairs*, Jan./Feb. 2009.
- SOLDATOS, P. An explanatory framework for the study of Federated States as foreign-policy actors. In: MICHELMAN, H.; SOLDATOS, P. (Eds.). *Federalism and international relations: the role of subnational units*. New York: Oxford University Press, 1990.
- TOLY, N. Cities, the environment, and global governance: a political ecological perspective. In: AMEN, M. et al. *Cities and global governance, new sites for International Relations*. Surrey: Ashgate, 2011.
- VIOLA, E. O regime internacional de mudança climática no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n. 50, 2002.
- VIOLA, E.; FRANCHINI, M.; RIBEIRO, T. L. *Sistema internacional de hegemonia conservadora: governança global e democracia na era da crise climática*. São Paulo: Annablume, 2013.
- WALTZ, K. N. *Theory of international politics*. New York: McGraw Hill, 1979.
- WEISS, T. G. Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges. *Third World Quarterly*, v. 21, n. 5, p. 795-814, 2000.
- YOUNG, O. R. (Ed.). *Global governance: drawing insights from the environmental experience*. Cambridge: MIT Press, 1997.

Resumo

Governança global: interseções com paradiplomacia em meio à crise climática

Este artigo tem como objetivo apresentar a bibliografia de governança global e de paradiplomacia e suas interconexões na agenda de mudança do clima. Com o fim da Guerra Fria e com o avanço dos estudos acadêmicos em Relações Internacionais, os conceitos norteadores da disciplina passaram a ser questionados e novas abordagens teóricas começaram a ganhar mais espaço. Nesse cenário, o conceito de governança global e de paradiplomacia emergiram como respostas ao vazio explicativo deixado pelas teorias tradicionais da área e como possibilidades de interpretação de uma realidade complexa. A construção de uma governança global é composta por um número significativo de atores, e entre eles podemos destacar os governos locais, interpretados pelo conceito de paradiplomacia. A conclusão obtida é a de que a combinação desses dois conceitos apresenta-se como uma possibilidade de marco conceitual no estudo das relações internacionais contemporâneas.

Palavras-chave: Relações Internacionais; Governança Global; Paradiplomacia; Interdependência; Governos Locais.

Abstract

Global governance: intersections with para-diplomacy in the midst of the climatic crisis

The main goal of the article is to present the literature on global governance and para-diplomacy and its intersections within the climate change agenda. With the end of the Cold War and the development of the studies on International Relations, the traditional concepts of the discipline were put into question and new theoretical approaches started to gain more ground. In such scenario, the concepts of para-diplomacy and global governance emerged as answers to the vacuum left by the traditional theories and as possible interpretations of a more complex reality. Global governance is structured around a variety of actors, among which one can highlight local governments, addressed here by the concept of para-diplomacy. The conclusion is that the combination of the concepts of global governance and para-diplomacy presents itself as a possibility of a conceptual framework for the study of contemporary international relations.

Keywords: International Relations; Global Governance; Para-Diplomacy; Interdependency; Local Governments.

Résumé

Gouvernance mondiale: intersections avec la paradiplomatie au sein de la crise climatique

L'objectif de cet article est de présenter la littérature sur la gouvernance mondiale et la paradiplomatie, ainsi que leurs interconnexions au sein de l'agenda du changement climatique. Avec la fin de la Guerre Froide et les progrès de la recherche dans le domaine des Relations Internationales, les concepts clés de la discipline ont commencé à être mis en question et de nouvelles approches théoriques ont commencé à gagner du terrain. Dans ce contexte, les concepts de gouvernance mondiale et de paradiplomatie ont représenté des réponses au vide explicatif laissé par les théories traditionnelles dans ce domaine ainsi que des possibilités d'interprétation d'une réalité complexe. La conclusion de l'article est que la combinaison de ces deux concepts représente un cadre conceptuel possible pour l'étude des relations internationales contemporaines.

Mots-clés: Relations internationales; Gouvernance mondiale; Paradiplomatie; Interdépendance; Gouvernements locaux.