



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Beatriz Triani Cherem

**O impacto de transnational advocacy networks de juventude na construção
de um regime internacional de mudanças climáticas**

Rio de Janeiro

2024

Beatriz Triani Cherem

O impacto de transnational advocacy networks de juventude na construção de um regime internacional de mudanças climáticas



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadora: Prof.^a Dra. Ana Paula Tostes

Coorientador: Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani

Rio de Janeiro

2024

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/D - IESP

C521 Cherem, Beatriz Triani.
O impacto de transnational advocacy networks de juventude na construção de um regime internacional de mudanças climáticas / Beatriz Triani Cherem. – 2024.
73 f.

Orientador: Ana Paula Balthazar Tostes.
Coorientador: Carlos Roberto Sanchez Milani.
Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Política internacional – Teses. 2.Sociedade civil – Teses. 3. Juventude – Teses.4. Mudanças climáticas - Teses. I. Tostes, Ana Paula Balthazar. II. Milani, Carlos R.S. III. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. IV. Título.

CDU 327

Rosalina Barros CRB-7 / 4204 - Bibliotecária responsável pela elaboração da ficha catalográfica.

Autorizo para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Beatriz Triani Cherem

O impacto de transnational advocacy networks de juventude na construção de um regime internacional de mudanças climáticas

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 25 de novembro de 2024.

Banca Examinadora

Prof.^a Dra. Ana Paula Balthazar Tostes (Orientadora)
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani (Coorientador)
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof.^a Dra. Eduarda Lattanzi
Biblioteca Nacional

Rio de Janeiro

2024

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiro à Deus, que preparou cada passo da minha jornada e me reservou coisas incríveis para serem vividas, realizando muito mais do que eu poderia pedir ou imaginar.

Agradeço também à minha família, que me apoiou em todos os momentos, sempre torcendo por mim. Aos meus pais, Antonio e Alcinea, e aos meus irmãos, Camila, Pedro e Hugo, o meu muito obrigada por me ajudarem a construir quem eu sou e por vibrarem comigo à cada conquista.

Ao meu esposo Pedro, que escolheu compartilhar a vida comigo e torna os meus dias mais felizes. Por não me deixar desistir e por acreditar que eu sou capaz. Por todas as conversas, risadas e lágrimas enxugadas. Por ser meu melhor amigo e porto seguro.

A todos os meus amigos, pelo incentivo sempre presente e por acreditarem tanto em mim. Pelos momentos bons e ruins, pelos abraços, pelas orações e pelo cuidado. Esses dois anos não seriam os mesmos sem vocês.

À minha querida orientadora Professora Dra. Ana Paula Tostes, pelas disciplinas ofertadas, pelas conversas, pelas sugestões e pelo carinho e por todo o auxílio prestado para que essa pesquisa se tornasse possível. De mesmo modo, ao meu coorientador Professor Dr. Carlos Milani, pela disponibilidade em me auxiliar, pelo incentivo em minhas iniciativas e por acompanhar minha trajetória acadêmica.

À Dra. Eduarda Lattanzi, por gentilmente aceitar avaliar este trabalho e contribuir com o aprimoramento e refinamento desta pesquisa.

Ao Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO) e ao Observatório Interdisciplinar sobre Mudanças Climáticas (OIMC), onde desenvolvi atividades essenciais para a elaboração desse trabalho.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e ao Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ, por oferecerem todo o aparato institucional e financeiro necessário para a elaboração desta pesquisa.

Mesmo se eu soubesse que amanhã o mundo se partiria em pedaços, eu ainda plantaria a
minha macieira

Martinho Lutero

RESUMO

CHEREM, Beatriz Triani. *O impacto de transnational advocacy networks de juventude na construção de um regime internacional de mudanças climáticas*. 2024. 73 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

A participação das organizações não-governamentais (ONGs) nas negociações internacionais sobre mudanças climáticas cresceu exponencialmente ao longo dos anos. Nesse contexto, as organizações de juventude emergiram como protagonistas, reivindicando a justiça intergeracional destacada no preâmbulo da Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima (1992), que reconhece a importância de proteger o sistema climático para as gerações presentes e futuras. Por serem diretamente afetados pela crise climática e pelas decisões tomadas, jovens ativistas e organizações não-governamentais de juventude intensificaram sua atuação, monitorando o comportamento dos Estados e pressionando por políticas climáticas mais ambiciosas. Caracterizada como uma *Transnational Advocacy Network*, a constituinte de crianças e jovens da UNFCCC (YOUNGO) é analisada metodologicamente a partir de seus mecanismos de atuação e estratégias utilizadas durante as negociações do Acordo de Paris em 2015. Considerando sua capacidade de influenciar o regime internacional de mudanças climáticas, identificamos que a YOUNGO promoveu mudanças discursivas, contribuiu para alterações nos procedimentos institucionais e influenciou a política, apesar de não ter obtido resultados significativos na mudança de comportamento dos Estados, evidenciando os desafios e limites da participação da sociedade civil no processo decisório internacional.

Palavras-chave: *transnational advocacy networks*; juventude; mudanças climáticas; política internacional.

ABSTRACT

CHEREM, Beatriz Triani. *The impact of youth transnational advocacy networks on the construction of an international climate change regime*. 2024. 73 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

The participation of non-governmental organizations (NGOs) in international climate change negotiations has grown exponentially over the years. In this context, youth organizations have emerged as key actors, advocating for intergenerational justice, as highlighted in the preamble of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC, 1992), which acknowledges the importance of protecting the climate system for present and future generations. As they are directly affected by the climate crisis and the decisions made, young activists and youth NGOs have intensified their engagement by monitoring state behavior and pushing for more ambitious climate policies. Characterized as a Transnational Advocacy Network, the UNFCCC's Children and Youth Constituency (YOUNGO) is methodologically analyzed based on its mechanisms of action and strategies employed during the Paris Agreement negotiations in 2015. Considering its capacity to influence the international climate change regime, we identify that YOUNGO has driven discursive changes, contributed to modifications in institutional procedures, and influenced policy. However, it has not achieved significant results in altering state behavior, highlighting the challenges and limitations of civil society participation in international decision-making processes.

Keywords: transnational advocacy networks; youth; climate change; international politics.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Efeito bumerangue.....	26
Quadro 1 – Reivindicações da YOUNGO para a COP 21.....	50
Quadro 2 – Principais reivindicações da YOUNGO para a COP 21.....	50

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BINGO	Constituinte de Organizações Não-Governamentais de Negócios
CBDR	Princípio das Responsabilidades Comuns Porém Diferenciadas
COP	Conferência das Partes
ENGO	Constituinte de Organizações Não-Governamentais de Meio Ambiente
INC	Comitê de Negociação Intergovernamental
IPCC	Painel Intergovernamental das Mudanças Climáticas
IPO	Constituinte de Povos Indígenas
LGMA	Constituinte de Governos Locais e Autoridades Municipais
NSA	Atores Não-Estatais
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
RINGO	Constituinte de Pesquisadores
TAN	Redes Transnacionais de Advocacy
TUNGO	Constituinte de Sindicatos
UNFCCC	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas
WGC	Constituinte de Mulheres e Gênero
YOUNGO	Constituinte de Jovens e Crianças
CVF	Fórum de Vulnerabilidade Climática

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	12
1	A YOUNGO E AS TRANSNATIONAL ADVOCACY NETWORKS.....	18
1.1	Transnational Advocacy Networks (TANs).....	22
1.2	Transnational Advocacy Networks na UNFCCC.....	30
1.3	YOUNGO: a constituinte de jovens e crianças da UNFCCC como uma Transnational Advocacy Network.....	33
2	A ATUAÇÃO DA YOUNGO NA 21ª CONFERÊNCIA DAS PARTES DA CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS.....	33
2.1	A atuação da sociedade civil nas negociações do Acordo de Paris durante a COP 21.....	41
2.2	A articulação da YOUNGO na COP 21: principais demandas.....	42
2.3	Mobilização e organização: estratégias de advocacy utilizadas pela YOUNGO na COP.....	52
3	VITÓRIAS E DERROTAS: O PROCESSO POLÍTICO DE PARTICIPAÇÃO E A CAPACIDADE DE INCIDÊNCIA DA YOUNGO NO ACORDO DE PARIS.....	57
	CONCLUSÃO.....	65
	REFERÊNCIAS.....	69
	ANEXO A – Roteiro das entrevistas.....	73

INTRODUÇÃO

De acordo com Pierre Charbonnier (2021), a história moderna pode ser contada a partir das relações dos seres humanos com a natureza, já que as construções conceituais políticas nas quais a modernidade foi fincada deram a estrutura para um sistema capitalista de consumo desenfreado. Para o autor, o modo que a humanidade se relaciona com as formas não-humanas de vida está profundamente atrelado às interpretações conceituais que foram realizadas no século XVII (Charbonnier, 2021), sendo responsáveis pelo cenário de emergência climática que vivemos hoje.

O sexto relatório do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC)¹, órgão das Nações Unidas (ONU) para avaliar a ciência relacionada às mudanças climáticas, afirma que “as atividades humanas, principalmente por meio das emissões de gases de efeito estufa, causaram inequivocadamente o aquecimento global, com a temperatura média global atingindo 1,1°C acima dos níveis de 1850-1900 no período de 2011-2020” e que “a mudança climática causada pelo ser humano já está afetando muitos extremos climáticos e meteorológicos em todas as regiões do mundo” (IPCC, 2023).

Os impactos da atividade humana no planeta ao longo da história foram tão intensos que se tornaram capazes de alterar ciclos “normais” e processos críticos da natureza, se tornando um agente geológico e inaugurando uma nova era geológica chamada Antropoceno (Artaxo, 2014; Chakrabarty, 2009). Essa exploração de recursos naturais característica do Antropoceno já atingiu um ponto de inflexão, de modo que coloca em risco as próprias condições de manutenção da vida humana (Chernilo, 2017).

Apesar da comprovação científica dos riscos que representa, o entrelaçamento das questões ambientais e climáticas com disputas políticas e econômicas torna difícil a implementação de mudanças paradigmáticas para solucionar o problema. As primeiras evidências surgiram em 1896 e relacionavam a queima de combustíveis fósseis e o aumento da temperatura terrestre, mas até 1970 a agenda de política externa dos países não incluía temas

¹ O Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas das Nações Unidas foi criado em 1988 pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e pela Organização Meteorológica Mundial (OMM) com o objetivo de fornecer avaliações regulares sobre as mudanças climáticas, suas implicações e riscos. É importante destacar que o órgão não realiza pesquisas próprias, mas avalia e sintetiza informações científicas produzidas mundialmente, servindo como base para políticas e negociações climáticas.

ambientais e a visão que prevalecia era de que essas questões eram de natureza doméstica, competindo exclusivamente à soberania dos Estados (Franchini; Viola; Barros-Platiau, 2017). Entretanto, o agravamento de problemas ambientais que possuíam características transfronteiriças e que só poderiam ser solucionados de maneira internacional (como poluição do ar e dos oceanos, degradação de rios compartilhados e diminuição da camada de ozônio) ampliaram a necessidade de a agenda internacional tratar sobre o meio ambiente e sua preservação (Chasek; Downie; Brown, 2017).

Dessa maneira, os países se reuniram pela primeira vez no ano de 1972 em Estocolmo para colocar as preocupações globais na agenda internacional durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, marcando o início de um esforço internacional de articulação para uma resposta conjunta. Um dos principais pontos de discussão durante a conferência foi a tese dos *limits to growth*, lançada pelo Clube de Roma no mesmo ano. Naquele momento, a principal preocupação dos países desenvolvidos era com as externalidades econômicas que os problemas ambientais trariam, o que suscitou a desconfiança dos países do então “terceiro mundo”, receosos de estarem enfrentando mais uma tentativa de manutenção do *status quo* (Franchini; Viola; Barros-Platiau, 2017).

A falta de acordo entre os Estados tornou difícil a obtenção de resultados práticos e eficazes para a Conferência de Estocolmo. Entretanto, com o lançamento do Relatório Brundtland em 1987, que consagrou o conceito “desenvolvimento sustentável” como o “modelo de desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer as possibilidades de as gerações futuras de atenderem suas próprias necessidades” (World Commission on Environment and Development, 1987), somada à queda do regime soviético e à necessidade de reavaliação dos resultados propostos em Estocolmo, o cenário para a próxima conferência ambiental se tornava mais otimista devido à indicação de uma maior tendência cooperativa entre os Estados.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada em 1992 no Rio de Janeiro, popularizou e trouxe as questões ambientais para o centro das negociações internacionais definitivamente. A Rio-92, como ficou popularmente conhecida, marcou o início do regime internacional de mudanças climáticas e produziu resultados normativos importantes para a cooperação no tema.

Um dos documentos de grande importância produzidos pela conferência, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC), apontava os rumos do regime e determinava a realização de encontros anuais para que se pudesse avançar na pauta, chamados de Conferências das Partes (COP). Dessa maneira, as COPs se tornaram o principal palco de negociação e tomada de decisão para assuntos relacionados ao tema, produzindo resultados significativos como o Protocolo de Quioto em 1997 e o Acordo de Paris em 2015.

Apesar de os regimes internacionais tradicionalmente privilegiarem apenas os interesses dos Estados, desde o seu princípio, em 1992, a UNFCCC foi marcada pela participação da sociedade civil, que se reuniu de maneira paralela para construir redes e realizar eventos que discutiam os principais temas da conferência. De acordo com Chasek, Downie e Brown (2017), a própria Conferência de Estocolmo que precedeu a discussão climática coincidiu com um aumento explosivo de Organizações Não-Governamentais (ONGs) dedicadas à preservação ambiental que pressionavam por respostas, se tornando atores capazes de influenciar na criação, conteúdo e implementação de políticas ambientais internacionais.

Com o passar dos anos a diversidade de atores nas Conferências das Partes aumentou e o debate público sobre meio ambiente e clima se tornou ainda mais intenso, chamando a atenção e sendo um espaço de disputas políticas e de pressões para ações mais efetivas. A participação de ONGs nas negociações internacionais sobre mudanças climáticas cresceu de 1056 em 1995 para 22.852 em 2023, o que também se refletiu no número de organizações admitidas oficialmente como observadoras pela UNFCCC, que passou de 162 na COP 1, em 1995, para 3631 na COP 28, em 2023 (UNFCCC, 2024).

Dentro da UNFCCC, esses atores se aglutinam em *constituencies* gerais, que funcionam como pontos focais para facilitar a disseminação de conhecimento e a troca de informações oficiais dentro dos respectivos grupos (Phillips, 2018). Atualmente, a UNFCCC reconhece nove *constituencies*: ONGs empresariais e industriais, ONGs ambientais, governos locais e autoridades municipais, organizações de povos indígenas, ONGs de pesquisa e independentes, sindicatos, ONGs de mulheres e gênero, ONGs de juventude e organizações de agricultores.

Entretanto, atentando para a necessidade de delimitar o escopo da pesquisa, selecionamos apenas uma dessas constituintes para analisar sua atuação, bem como sua forma de organização e funcionamento. Tendo em vista a falta de estudos sobre a participação de juventudes nas negociações internacionais e a relevância do tema para o debate sobre justiça

climática, o objeto escolhido para esta pesquisa foi a YOUNGO, a constituinte de crianças e jovens da UNFCCC. Em relação à sua forma de organização, a YOUNGO se diferencia da maioria das outras constituintes (acompanhada somente pela ENGO e WG) por possuir uma constituição formal e específica que regulamenta seu funcionamento e os direitos e responsabilidades de seus membros, bem como de seus pontos focais (Kuyper; Bäckstrand, 2016).

Sua constituição determina, por exemplo, o mandato de um ano de dois pontos focais, um do Norte Global e um do Sul Global, de modo a garantir a prestação de contas e o equilíbrio entre diferentes perspectivas. Outra diferenciação importante entre a YOUNGO e as outras constituintes (com exceção apenas do grupo de Mulheres e Gênero) é o fato de não ser operada através de nenhum órgão externo, o que melhora questões de transparência e representatividade.

Apesar de os regimes internacionais serem tradicionalmente estruturados para o diálogo entre os Estados, o que impõe desafios à participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisão, atores não-estatais (NSA) como as organizações não-governamentais de juventude têm buscado maneiras de ampliar sua influência no regime climático, especialmente no âmbito da UNFCCC. De acordo com Orr, essa participação é importante pois a sociedade civil ajuda a responsabilizar as decisões tomadas no âmbito das Nações Unidas, sendo capaz de romper com a natureza fechada das negociações ao realizar coletivas de imprensa, interagir com os delegados e atrair a mídia por meio de protestos, forçando a atenção do público para as questões negociadas e para a importância das decisões tomadas (Orr, 2016).

Por serem diretamente afetados pela crise climática e pelas decisões tomadas, jovens ativistas e organizações não-governamentais de juventude também intensificaram sua ação ao longo dos anos, monitorando o comportamento e as decisões dos Estados e pressionando por políticas climáticas mais efetivas. A falta de soluções efetivas nas conferências climáticas, aliada ao aumento da participação da sociedade civil, impulsionou as organizações de juventude ao centro das discussões, consolidando seu protagonismo na defesa da justiça intergeracional, reivindicação que se apoia no preâmbulo da Convenção-Quadro (1992), que reconhece a necessidade de proteger o sistema climático para as gerações presentes e futuras.

Diante desse contexto, a presente pesquisa busca responder à seguinte questão: como as ONGs de juventude da sociedade civil se organizam para participar das negociações

internacionais sobre mudanças climáticas e quais são os níveis de influência que conseguem alcançar?

Nossa hipótese parte do pressuposto de que, embora a participação da juventude nesses espaços enfrente limitações institucionais, sua capacidade de incidência política é ampliada por meio da atuação em *Transnational Advocacy Networks* (TANs), conforme descrito por Keck e Sikkink (1998) no livro *Activists Beyond Borders*. Especificamente, argumentamos que a mobilização juvenil durante as negociações do Acordo de Paris em 2015 resultou em um nível mais elevado de articulação e engajamento estratégico, permitindo influenciar procedimentos institucionais e políticos dentro da UNFCCC.

Com base nessa hipótese, o objetivo central desta pesquisa é analisar os mecanismos, estratégias e métodos de atuação da YOUNGO, a constituinte oficial de crianças e jovens da UNFCCC, durante as negociações da COP 21, em Paris. Buscamos compreender de que maneira essa rede estruturou suas reivindicações, mobilizou seus membros e exerceu pressão política para ampliar seu espaço dentro do regime climático. Ao investigar esse processo, pretendemos contribuir para o debate acadêmico sobre o papel das *Transnational Advocacy Networks* na governança climática e sobre as dinâmicas específicas da participação da juventude nesse cenário.

Ao realizarmos uma análise da literatura, observamos que temas ambientais tendem a possuir uma maior participação da sociedade civil (Keck; Sikkink, 1998), e, por isso, muitos trabalhos anteriores dialogam com o assunto proposto para esta pesquisa, demonstrando sua importância para o campo. Entretanto, poucos estudos se debruçam sobre a participação específica da juventude nesse processo. Para Thew, Midlemis e Paavola (2022), isso ocorre porque, além de a disciplina de Relações Internacionais se preocupar principalmente com governos, mesmo os estudos sobre governança ambiental que analisam os NSA tendem a homogeneizar experiências ou se concentrar em NSAs mais poderosos e com melhores recursos, não se atentando para casos específicos e suas singularidades.

Para alcançar esse objetivo, utilizamos o método do *process tracing*, que consiste na análise sistemática de evidências diagnósticas selecionadas à luz da questão de pesquisa e da hipótese do pesquisador e capaz de auxiliar na avaliação de reivindicações causais em processos políticos e sociais (Collier, 2011). A pesquisa empírica se baseia na coleta e análise de documentos produzidos pela YOUNGO durante a COP 21, incluindo o documento de

posicionamento da constituinte (Global Youth Statement), registros de intervenções e campanhas realizadas, além de atas de reuniões e entrevistas estruturadas com membros da constituinte que participaram do processo de articulação em Paris. As entrevistas foram realizadas com 10 participantes da COP 21 e seguiram o mesmo roteiro (disponível no Anexo 1), com o objetivo de balizar os resultados encontrados por essa pesquisa, utilizando a percepção dos indivíduos como forma de confirmar as premissas identificadas.

Para isso, a dissertação está estruturada em torno de três capítulos que fazem um panorama da atuação das juventudes nas negociações sobre mudanças climáticas, das discussões teóricas sobre o processo político de participação da sociedade civil no regime internacional de mudança do clima e das negociações da COP 21, de modo que seja possível observar o impacto da atuação de uma *Transnational Advocacy Network* no texto do Acordo de Paris, assinado em 2015.

No primeiro capítulo, realizamos uma revisão de literatura focada na análise de *Transnational Advocacy Networks* e contextualizamos historicamente a formação e a atuação da YOUNGO. No segundo, aplicamos as ferramentas metodológicas e teóricas propostas por Keck e Sikkink (1998) para caracterizar a YOUNGO como uma TAN. Neste mesmo capítulo, verificamos também as principais demandas articuladas pela YOUNGO na COP 21, de modo a consolidá-las e identificar as estratégias por ela utilizadas. Por fim, no terceiro e último capítulo verificamos os resultados obtidos pela constituinte e os categorizamos de acordo com os níveis de influência propostos por Keck e Sikkink (1998).

1. A YOUNGO E AS *TRANSNATIONAL ADVOCACY NETWORKS*

A mudança do clima é um dos principais desafios do sistema internacional no século XXI, e, por isso, a cooperação para o seu enfrentamento deve ser funcional e produzir resultados. Instituições internacionais permitem que atores diferentes que não estavam em harmonia entrem em conformidade através da coordenação política, podendo ser descritas como “conjuntos de regras formais ou informais que prescrevem papéis de comportamento, constroem atividades ou moldam expectativas” (Keohane, 1988).

Considerando que os regimes internacionais, definidos como “conjuntos de princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisão de determinada área das relações internacionais, em torno dos quais divergem a expectativa dos atores” (Krasner, 1982), também são entendidos por Young como instituições sociais, com papéis e regras que regem a relação de seus ocupantes, entendemos que sua análise está ligada à análise das instituições internacionais (Young, 1986).

Keohane conceitua os regimes como facilitadores da cooperação internacional no sistema pós-hegemônico, sendo capazes de aumentar a transparência e diminuir as incertezas entre os Estados, reduzindo os custos de transação (Keohane, 1984). Portanto, para entendermos os processos de participação da sociedade civil organizada transnacionalmente, conectamos debates sobre cooperação e instituições internacionais com a emergência de atores não tradicionais no sistema internacional e discutimos a atuação desses atores nos regimes internacionais.

De acordo com a literatura de instituições internacionais, os atores estatais e intergovernamentais são os atores tradicionais das relações internacionais, sendo os responsáveis por mudanças no sistema. Por essa razão, espera-se que a sociedade civil não tenha voz ou capacidade de influência durante as negociações sobre mudanças climáticas. Entretanto, com a construção de uma ordem multipolar e mais interdependente no período pós-Guerra Fria, os problemas ambientais passaram a ser vistos como questões comuns que deveriam ser solucionados através da cooperação entre os Estados, e não mais como uma agenda doméstica de competência exclusiva dos Estados (Franchini; Viola; Barros-Platiau, 2017). Essa mudança também ampliou a participação de atores não-estatais nos processos multilaterais de tomada de decisão. De acordo com Leticia Pinheiro e Carlos Milani (2011, p.16):

Empresas, organizações não governamentais, meios de comunicação social, movimentos sociais, organismos públicos da esfera municipal ou estadual, por exemplo, teriam passado a atuar internacionalmente de maneira mais orgânica e articulada, agindo em muitas ocasiões à revelia do próprio Estado, em nome de interesses privados ou ainda na defesa de causas políticas as mais diversas.

Kaldor (2003), por sua vez, afirma que o período pós-Guerra Fria permitiu a “domesticação das relações internacionais” e a participação de cidadãos e grupos de cidadãos em esferas que antes eram predominantemente dos governos. Portanto, o crescimento no processo participativo se refletiu no número de organizações não-governamentais (ONGs) admitidas oficialmente como observadoras pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC), que passou de 162 na COP 1, em 1995, para 3631 na COP 28, em 2023 (UNFCCC, 2024).

Esse momento histórico também se refletiu no debate teórico das Relações Internacionais e o tema da participação de atores não-estatais, principalmente da sociedade civil, fora das esferas domésticas se tornou objeto de estudo de pesquisas. Durante a Guerra Fria, as abordagens predominantes eram realistas e neorrealistas e enfatizavam o poder como variável explicativa para mudanças no sistema internacional. Entretanto, com o surgimento de um novo contexto, a abordagem construtivista ganhou força e a moral e os valores passaram a ser considerados mais relevantes como variável explicativa para a política internacional.

De acordo com Chandler (2009), “o estudo dos Estados e dos interesses estatais não poderia mais explicar adequadamente a política nacional. Em vez disso, o foco da pesquisa mudou de identidades fixas e interesses materiais para um foco que enfatizava o poder das normas e das ideias”. Para os autores construtivistas, os Estados poderiam então ser pressionados pelos atores não-estatais de acordo com o ponto de vista moral, pois reconstruíram suas identidades e interesses e se tornaram parte de uma agenda moral pós-westfaliana (Chandler, 2009).

Dessa maneira, parte dos estudos das relações internacionais se dedicou a investigar a participação da sociedade civil nos processos decisórios, bem como de seus efeitos e desafios. Kaldor (2003) e outros autores, por exemplo, utilizam a ideia de uma “sociedade civil global”, que constrói processos políticos de baixo para cima, possui objetivos emancipatórios e age a partir do consenso. De acordo com Chandler (2009), os teóricos que trabalham com o conceito de sociedade civil global possuem duas preocupações principais: explicar e descrever a mudança internacional para a formação de uma sociedade civil global; e a analisar a existência

de um projeto normativo para mudança política através da promoção de normas, valores e práticas.

Em seu livro, *Activists Beyond Borders*, Keck e Sikkink (1998) desenvolvem uma nova concepção sobre a participação da sociedade civil na política internacional e se afastam da ideia de uma sociedade civil global. As autoras argumentam que a maior interação entre atores não estatais na esfera internacional provoca a formação de três tipos de redes, definidas como “formas de organização caracterizadas por padrões voluntários, recíprocos e horizontais de comunicação e troca” (Keck; Sikkink, 1998). Para as autoras,

A política mundial no final do século XX envolve, além dos Estados, muitos atores não estatais que interagem entre si, com os Estados e com as organizações internacionais. Essas interações são estruturadas em termos de redes, e as redes transnacionais estão cada vez mais visíveis na política internacional. Outras são redes de cientistas e especialistas cujos laços profissionais e ideias causais compartilhadas sustentam seus esforços para influenciar as políticas. Outras são redes de ativistas, que se distinguem principalmente pela centralidade de ideias ou valores baseados em princípios para motivar sua formação. (Keck; Sikkink, 1998, tradução nossa)

O primeiro tipo de redes diz respeito às grandes corporações transnacionais e bancos, que são identificados por possuírem objetivos e metas instrumentais. O segundo tipo é reconhecido por agrupar ideias causais e por serem capazes de impactar na construção de instrumentos para os regimes, como a comunidade científica, por exemplo, que é capaz de influenciar no estabelecimento de agendas e na construção de consenso entre as partes (Franchini; Viola; Barros-Platiau, 2017).

Peter Haas chama esses grupos de comunidades epistêmicas, definidas como “redes profissionais com experiência e competência reconhecidas em um domínio específico e uma reivindicação autorizada ao conhecimento relevante para a política dentro desse domínio” (Haas, 1992). Para Hasenclever et al,

membros de tal comunidade compartilham uma compreensão comum de problemas específicos em seu campo de pesquisa, bem como uma consciência e uma preferência por um conjunto de soluções técnicas a esses problemas. Eles não se contentam em fornecer informações passivamente, a pedido dos tomadores de decisão. Em vez disso, eles se esforçam ativamente para trazer melhores políticas buscando acesso às instituições governamentais. (Hasenclever et al, 1996, p.209)

O IPCC, citado anteriormente neste trabalho, atua de maneira a reconhecer a melhor ciência disponível sobre os impactos das mudanças climáticas para que possam servir de insumo para a formulação de políticas climáticas. Por essa razão, Veltrone (2017) identifica o

órgão como sendo composto por comunidades epistêmicas, ou seja, composto por comunidades transnacionais de especialistas que legitimam questões e influenciam processos de tomada de decisão.

Por fim, o terceiro tipo de rede é caracterizado por compartilhar ideias de princípios ou valores, chamado de *Transnational Advocacy Network* (TAN). De acordo com Keck e Sikkink (1998), o que diferencia as TANs das outras redes é que elas são “organizadas para promover causas, ideias baseadas em princípios e normas, e muitas vezes envolvem indivíduos defendendo mudanças políticas que não podem ser facilmente vinculadas à uma compreensão racionalista de seus interesses”.

Além disso, as TANs são arenas fragmentadas e contestadas de disputa (não de consenso, como a sociedade civil global) e levam em consideração questões de agência e oportunidade política (Keck; Sikkink, 1998). Compreendemos que essas redes são conhecidas por características marcantes como a centralidade de determinados valores e ideias baseadas em princípios; a valorização dos indivíduos; o uso criativo de informações; e o uso de estratégias políticas sofisticadas em suas campanhas (Keck; Sikkink, 1998).

Apesar das diferenças que possuem entre si, seja pela forma de atuação, seja pela temática de suas problemáticas, as TANs se assemelham principalmente por serem motivadas por valores. Essas redes multiplicam as vias de diálogo entre diferentes atores da sociedade civil e por isso possibilitam a mobilização de recursos internacionais para contribuir com seus objetivos. Alisson (2014) também considera esses atores como capazes de contrabalancear os governos e desafiar os poderes políticos e econômicos existentes e Paul Wapner entende que “as organizações ativistas não são simplesmente grupos de pressão transnacionais, mas atores políticos por direito próprio.” (Wapner, 1995).

Kuyper e Bäckstrand (2016) destacam que os atores não estatais são uma parte vital do sistema UNFCCC, pois desempenham diversas funções, como a organização de eventos paralelos, o fornecimento de conhecimento e informações (como é o caso do IPCC, órgão científico para informar a construção de políticas climáticas), a pressão sob delegados nacionais, a organização de protestos e o monitoramento do comportamento dos Estados e da implementação dos acordos estabelecidos.

Por essa razão, Keck e Sikkink afirmam que as TANs, ainda que não sejam atores tradicionais, podem ser um fator explicativo importante das mudanças na política mundial, pois

são capazes de influenciar em reformas institucionais e nos princípios das interações internacionais (1998). Isso porque, ativistas em rede, também tentam transformar os termos e a natureza dos debates, mobilizando informações estratégicas de modo a colocar novas questões em pauta e pressionar organizações e governos mais poderosos.

1.1 *Transnational Advocacy Networks (TANs)*

Compreender o que impulsiona e influencia mudanças nos regimes internacionais significa compreender o comportamento dos Estados e o processo de formação de seus interesses. A literatura de instituições internacionais discorre de maneira abrangente sobre o tema, a partir de três escolas de pensamento, cada qual com uma variável explicativa diferente. A neoliberal, baseada em interesses; a realista, baseada no poder; e a cognitivista, baseada no conhecimento (Hasenclever et al, 1996). Apesar dessas diferenças, todas as três buscam entender o surgimento da cooperação a partir de regras do sistema internacional, refletindo sobre como as instituições interferem no comportamento dos Estados.

Os expoentes da corrente neoliberal analisam principalmente a influência dos interesses para a formação e estruturação dos regimes internacionais. Para os autores, por mais que essas considerem alguns princípios realistas, não há uma renúncia das percepções liberais de que as instituições podem facilitar a cooperação entre os Estados, possibilitando o alcance de interesses comuns (Hasenclever et al, 1996).

As teorias realistas, por sua vez, enfatizam o impacto das distribuições de poder na cooperação e os ganhos relativos, de modo que, além da utilidade e do interesse próprio, os Estados levam em consideração também os benefícios alcançados por seus concorrentes se a cooperação for bem sucedida (Hasenclever et al, 1996). Portanto, para esses pesquisadores as dinâmicas institucionais seriam afetadas diretamente por mudanças no equilíbrio de poder. Essa ideia, associada intimamente à teoria da estabilidade hegemônica, indica que os regimes seriam fornecidos por hegemons e que sua persistência dependeria de uma distribuição desigual de poder em determinada área temática (Hasenclever et al, 1996).

Para Putnam (1988), a construção dos interesses estatais e a motivação de suas ações podem ser explicadas a partir de “dois níveis”, ou seja, de causas domésticas e de causas internacionais. O autor pontua que os tomadores de decisão precisam equilibrar dois tabuleiros diferentes, conciliando os interesses dos grupos domésticos com a maximização de seus benefícios na arena internacional (Putnam, 1988). Dessa maneira, pensar isoladamente em causas domésticas e efeitos internacionais ou causas internacionais e efeitos domésticos não seria suficiente para explicar a mudança de comportamento dos Estados.

Apesar do entendimento de Putnam (1988) significar um avanço no estudo das relações internacionais e do processo de tomada de decisão, esse modelo ainda é insuficiente para explicar a influência dos atores não-estatais nos processos políticos. Ao invés disso, as autoras propõem uma análise mais sociológica das instituições, focando nas construções intersubjetivas de significados e nas negociações e maleabilidade de interesses e identidades (Keck; Sikkink, 1998). Esses atores, aqui especificados como TANS também se propõem a atuar nos dois níveis simultaneamente, na tentativa de influenciar tanto a política doméstica quanto a internacional.

Dessa maneira, ao caminharmos para uma abordagem mais construtivista das instituições internacionais, passamos a considerar um escopo mais amplo de atores que podem influenciar as respostas individuais e coletivas às mudanças climáticas (Alisson, 2014). A abordagem cognitivista ou construtivista considera que o aprendizado é possível e é gerado a partir de novos entendimentos do ambiente social e político em que os atores estão inseridos. Os atores podem aprender através da utilização de novas estratégias para atingir as mesmas metas ou através de uma redefinição do próprio interesse nacional (Hasenclever *et al*, 1996).

Os teóricos cognitivistas destacam a importância das dinâmicas de conhecimento, comunicação e identidades na construção e manutenção dos regimes. A própria linha de pesquisa possui uma distinção entre seus autores a depender do grau de ataque que pronunciam às teorias neoliberais e realistas, que também são chamadas de racionalistas (Hasenclever *et al*, 1996). Dessa maneira, ao focarem nas origens dos interesses estatais, alguns desses teóricos produzem conhecimento complementar às teorias racionalistas, argumentando que seria enganoso considerar os interesses dos Estados como dados previamente, pois conforme Adler e Haas (1992) reforçam, “antes que as escolhas envolvendo cooperação possam ser feitas, as circunstâncias devem ser avaliadas e os interesses identificados”.

Nesse sentido, Goldstein e Keohane (1993) determinam que as ideias influenciam o comportamento dos Estados através de três vias causais: servindo como roteiros na definição dos objetivos e dos meios para atingi-los; facilitando a cooperação quando são compartilhadas por funcionarem como pontos focais na resolução de problemas de ação coletiva; e mediando e aprimorando regras e normas internacionais criadas sob crenças compartilhadas. Para compreender as mudanças que ocorrem nas instituições ao longo do tempo, é necessário pensar os atores e a estrutura como sendo mutuamente constituídos (Katzenstein; Keohane; Krasner, 1998).

Seguindo o proposto por Keohane (1988) de uma abordagem multifacetada das instituições internacionais, que leva em consideração argumentos construtivistas, mas que também traz elementos das teorias racionalistas, Keck e Sikkink (1998) reconhecem a linguagem de incentivos e restrições, estratégias, instituições e regras, mas também das normas, relações sociais e intersubjetividades. Nas palavras das autoras,

Estamos convencidas de que ambos os conjuntos de preocupações são importantes e que, reconhecendo que os objetivos e interesses não são dados de forma exógena, podemos pensar na atividade estratégica dos atores em um universo político estruturado intersubjetivamente. (Keck; Sikkink, 1998, tradução nossa)

Conforme postulado por Keck e Sikkink (1998), redes são “formas de organização caracterizadas por padrões voluntários, recíprocos e horizontais de comunicação e troca”, e o que diferencia as redes transnacionais de advocacy é que elas são “organizadas para promover causas, ideias baseadas em princípios e normas, e muitas vezes envolvem indivíduos defendendo mudanças políticas que não podem ser facilmente vinculadas à uma compreensão racionalista de seus interesses”. Dessa maneira, além de atuarem como agentes, participando e configurando a estrutura, também são moldadas por ela.

Além disso, ainda em relação ao sucesso de iniciativas, evidências demonstram que os temas sob os quais as TANs se organizaram de maneira mais efetiva ao longo da história são aqueles que envolvem danos físicos e corporais a pessoas vulneráveis com uma história causal sobre quem é o responsável e que envolvem a igualdade legal de oportunidades (Keck; Sikkink, 1999).

Como parte de sua definição, é importante pensarmos também sobre sua composição. De acordo com as autoras, essas redes são compostas em sua maioria por organizações não-

governamentais (ONGs) internacionais e domésticas, o que nos ajuda a distinguir seu papel e analisar suas conexões com movimentos sociais, agências estatais e organizações internacionais (Keck; Sikkink, 1998). Apesar de outros tipos de organizações também poderem fazer parte, como movimentos sociais locais; fundações; mídia; igrejas, sindicatos, organizações de consumidores e intelectuais; as ONGs internacionais possuem um papel fundamental, iniciando ações, fornecendo informações e fazendo lobby. As TANs são

Motivadas por valores, e não por preocupações materiais de normas profissionais, essas redes não se enquadram em nossas categorias comuns. Mais do que outros tipos de atores transnacionais, as redes de advocacy geralmente vão além da mudança de política na base institucional e de princípios das interações internacionais. Quando são bem-sucedidas, são uma parte importante de uma explicação para as mudanças na política mundial. Uma rede transnacional de advocacy inclui os atores relevantes que trabalham internacionalmente em uma questão e que estão unidos por valores compartilhados, um discurso comum e trocas densas de informações e serviços. (Keck; Sikkink, 1998, tradução nossa)

Dessa maneira, compreendemos que as TANs são conhecidas por características marcantes como a centralidade de determinados valores e ideias baseadas em princípios; a valorização dos indivíduos; o uso criativo de informações; e o uso de estratégias políticas sofisticadas em suas campanhas (Keck; Sikkink, 1998). Apesar das diferenças que possuem entre si, seja pela forma de atuação, seja pela temática de suas problemáticas, as TANs se assemelham principalmente por serem motivadas por valores que não podem ser relativizados, o que traz mais peso para suas ações e possibilidade de sucesso.

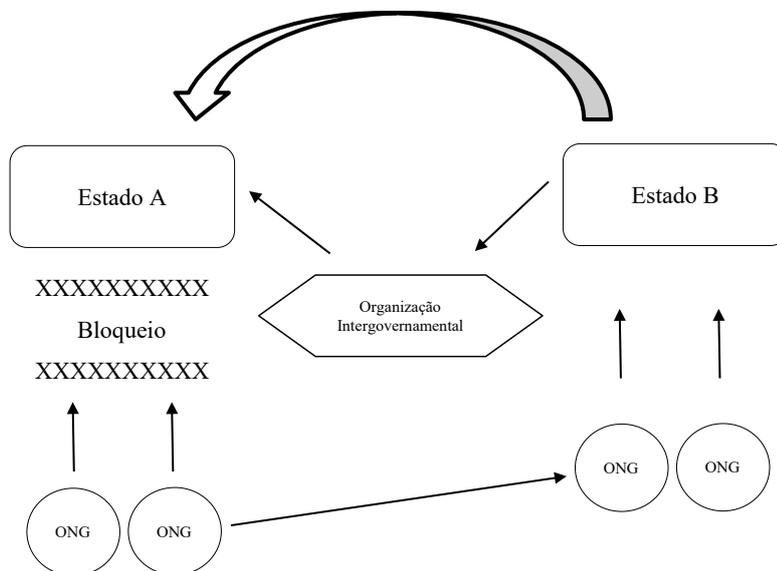
As TANs atuam estrategicamente para enquadrar questões de modo que sejam compreensíveis para o público-alvo, atraindo a atenção e incentivando a ação. Dessa maneira, ao pressionarem os atores-alvo a adotarem novas políticas e monitorarem a conformidade de acordo com os padrões internacionais, as redes de advocacy também promovem a implementação de normas, trazendo novas ideias e discursos para os debates políticos (Keck; Sikkink, 1998).

De acordo com as autoras, geralmente essas redes surgem em torno de três tipos de questões. O primeiro tipo é quando os canais entre os grupos domésticos e seus governos são ineficazes para resolver um conflito. O segundo, é quando ativistas ou “empreendedores políticos” acreditam que suas campanhas irão promover suas conexões. A terceira possibilidade é quando a ocorrência de conferências ou outras formas de contato internacional geram espaços de troca e fortalecimento dessas redes (Keck; Sikkink, 1998).

Em relação à sua atuação e capacidade de influência, Keck e Sikkink (1998) destacam que “as redes que operam melhor são aquelas que são densas, com muitos atores, conexões fortes entre os grupos da rede e com fluxos confiáveis de informação”, não necessariamente com muitos “nós”, mas com um vínculo de qualidade entre eles.

Em casos nos quais os canais da sociedade civil com seus governos são bloqueados, os ativistas usam a arena internacional como forma de dar visibilidade para suas questões, utilizando o “efeito bumerangue”. Dessa maneira, quando um governo se recusa a reconhecer direitos, conexões internacionais podem ser feitas para procurar aliados e pressioná-los de fora para dentro (Keck; Sikkink, 1998). Conforme demonstrado na Figura 1, o efeito bumerangue ocorre quando um Estado A bloqueia canais de diálogo com sua própria sociedade civil, que através do compartilhamento de informações aciona a rede. A partir disso, seus membros pressionam seus próprios Estados (B) e, quando relevante, uma terceira organização intergovernamental, que, por sua vez, pressionam o Estado A a reorientar sua política.

Figura 1 - Efeito Bumerangue



Fonte: Keck ; Sikkink,1998, adaptação própria.

O modelo do efeito bumerangue foi posteriormente aprimorado por Risse, Ropp e Sikkink ao identificarem a possibilidade de diversos lançamentos com conexões transnacionais

em sequência especificamente em casos de direitos humanos, gerando um “modelo espiral” que só finda com o atingimento de seu objetivo (Risse, 2002; Risse et al., 1999; Risse et al., 2013; Lattanzi, 2019). De acordo com Lattanzi (2019), esse modelo é capaz de fortificar grupos enfraquecidos em Estados repressivos, aumentando a capacidade de informação e monitoramento das redes transnacionais.

A partir dessa lógica de atuação, podemos observar uma aproximação com a metodologia analítica proposta por Putnam (1988) do jogo de dois níveis, já que Keck e Sikkink (1998) consideram que a incidência política no cenário internacional também é capaz de pressionar os tomadores de decisão no ambiente doméstico e por isso deve ser levada em consideração para entendimento deste processo. Entretanto, em seu livro, Keck e Sikkink também consideram que, para observar as dinâmicas envolvidas na formação e no funcionamento de normas, é necessário examinar as ações de indivíduos e grupos em contextos históricos (Keck; Sikkink, 1998).

Dessa maneira, as autoras propõem que a análise dessas redes transnacionais seja feita a partir das campanhas que fizeram, ou seja, o “conjunto de atividades estrategicamente ligadas nas quais os membros [...] desenvolvem laços explícitos e visíveis e papéis mutuamente reconhecidos em busca de um objetivo comum” (Keck; Sikkink, 1998). Nessas campanhas, as redes se conectam a outros grupos, buscam recursos, propõem atividades e, principalmente, desenvolvem um significado comum para o tema que irão trabalhar.

As autoras pontuam também que analisar a atuação de TANs a partir de suas campanhas permite observar como as disputas ocorrem no ambiente transnacional e os relacionamentos que são moldados durante esse processo, como as conexões feitas entre os atores da rede e seus aliados e oponentes (Keck; Sikkink, 1998). Além disso, Keck e Sikkink destacam que

um foco na campanha nos permite explorar a negociação de significado enquanto olhamos para a evolução das táticas; podemos reconhecer que existem diferenças culturais, diferentes das concepções das apostas em uma campanha e desigualdades de recursos entre os atores da rede, ao mesmo tempo em que identificamos papéis críticos que diferentes atores preenchem. Campanhas são processos de construção de questões limitados pelo contexto de ação em que devem ser realizados: os ativistas identificam um problema, especificam uma causa e propõem uma solução, tudo com o objetivo de produzir mudanças processuais, substantivas e normativas em suas áreas de preocupação. (Keck; Sikkink, 1998)

Em relação a sua atuação, as TANs utilizam informações como forma de ter vantagem e ser capaz de negociar com governos e outros grupos em prol das pautas que defendem. Suas

estratégias são bem articuladas e giram em torno de quatro táticas principais: (1) política de informação, ou a capacidade de gerar de forma rápida e credível informações politicamente utilizáveis e movê-las para onde terão mais impacto; (2) política simbólica, ou a capacidade de invocar símbolos, ações ou histórias que fazem sentido de uma situação que para um público é frequentemente distante; (3) política de alavancagem, ou a capacidade de chamar atores poderosos para afetar uma situação em que os membros mais fracos de uma rede provavelmente não tenham influência; e (4) política de responsabilidade, ou o esforço para manter atores poderosos em suas políticas ou princípios declarados anteriormente (Keck; Sikkink, 1998).

Por fim, as autoras definem que a influência das TANs pode ser medida a partir da realização de metas estabelecidas. Os cinco estágios de influência a serem observados são: (1) capacidade de criação de questões e definição de agendas; (2) capacidade de influência nas posições discursivas dos estados e organizações internacionais; (3) influência nos procedimentos institucionais; (4) influência na mudança de política em “atores-alvo” que podem ser estados, organizações internacionais como o Banco Mundial ou atores privados como a Nestlé Corporation; e (5) influência no comportamento estatal.

Keck e Sikkink (1998) também afirmam que essa influência só é possível pois os atores das TANs demarcam problemas específicos, convencem o público-alvo de que existem soluções para esses problemas, propõem as soluções e monitoram sua implementação. A responsabilidade de negociação, assinatura e implementação dos mecanismos do regime de mudanças climáticas é exclusiva dos Estados. Entretanto, ainda que a política ambiental internacional seja quase completamente baseada em acordos entre atores estatais, é uma das áreas em que há maior nível de agência entre os atores não-estatais.

Apesar de sua atuação ser diversificada, essas redes têm sido particularmente importantes em debates relacionados aos temas de direitos humanos, meio ambiente, mulheres, saúde infantil e povos indígenas (Keck; Sikkink, 1998). A literatura demonstra a importância dessa metodologia para analisar a capacidade de influência de atores da sociedade civil nas decisões políticas domésticas e internacionais.

Em 2013, por exemplo, Peter Willetts utiliza o arcabouço de TANs para demonstrar como podem surgir crises em processos de advocacy coletivo a partir dos casos do Comitê Diretor de ONGs na Comissão Mundial de Desenvolvimento Sustentável, da Conferência Mundial contra o Racismo e da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável.

A partir de uma análise sobre diferentes tipos de rede e sobre como elas se relacionam com as Nações Unidas, o autor reforça a importância do trabalho de Keck e Sikkink (1998) e afirma que ele “desafia a teorização ortodoxa sobre as relações internacionais” (Willetts, 2013). Além disso, Willetts (2013) afirma que o trabalho das autoras é inovador ao reconhecer como as organizações intergovernamentais internacionais são sistemas políticos significativos, gerando políticas que impactam o resto do mundo.

Novak (2020), por sua vez, demonstra a atuação de TANs no campo da litigância internacional de direitos humanos. De acordo com o autor, essas redes estão criando alianças e estabelecendo parcerias, conectando advogados para defender a abolição da pena de morte e pela proteção dos direitos LGBTQIA+ através de casos estratégicos que fortaleçam a jurisprudência transnacional.

O método proposto pelas autoras também é utilizado em diferentes contextos regionais, sendo capaz de abranger estruturas e concepções políticas diversas. No livro organizado por Piper e Uhlin (2004), por exemplo, os autores dos capítulos apresentam estudos de caso com um foco regional na Ásia, uma área geográfica pouco explorada na literatura sobre grupos transnacionais da sociedade civil, especificamente de TANs. Além disso, apesar de terem se tornado mais comuns no período pós-Guerra Fria, com a expansão dos fóruns multilaterais e o aumento do contato internacional entre diferentes grupos da sociedade civil, Keck e Sikkink (1998) reconhecem o movimento para abolição da escravatura nos Estados Unidos, o movimento pelo sufrágio feminino e a campanha pelo fim do *footbinding* na China como precursores das TANs modernas.

Portanto, utilizaremos a metodologia proposta por Keck e Sikkink (1998) para analisar a atuação de ONGs de juventude nas conferências internacionais sobre mudanças climáticas, compreendendo que se estruturam a partir de TANs e observando sua capacidade de influência dentro do escopo da UNFCCC. Dessa maneira, esperamos identificar os níveis de influência que atingem, as estratégias políticas que utilizam e quais tem obtido maior taxa de sucesso ao longo do tempo, de forma que seja possível discernir o modo pelo qual a juventude tem contribuído para a mudança nas dinâmicas institucionais, políticas e discursivas do regime internacional de mudanças climáticas.

1.2 *Transnational Advocacy Networks* na UNFCCC

Ao tratarmos sobre os temas ambientais, as TANs têm sido particularmente importantes, tendo em vista que a quantidade de ONGs relacionadas ao assunto cresceu exponencialmente a partir da década de 1990. Dentro do escopo da UNFCCC essa tendência também se manteve, e com o passar dos anos, o sistema da Convenção se tornou mais participativo, contendo cerca de 3000 organizações não-governamentais cadastradas como observadoras no ano de 2024.

A Convenção-Quadro da ONU sobre Mudanças Climáticas (1992) regulamenta a participação da sociedade civil em seus procedimentos e afirma no sexto parágrafo do Artigo 7 que qualquer organismo, governamental ou não, desde que “competente em assuntos abrangidos por esta Convenção, que informe ao Secretariado do seu desejo de se fazer representar como observador numa sessão da Conferência das Partes, pode ser admitido” (UNFCCC, 1992)

De acordo com as “Diretrizes para a Participação de Representantes de Organizações Não-Governamentais em Reuniões dos Órgãos da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas” (2017), o envolvimento da sociedade civil permite que sua expertise, suas informações e suas perspectivas sejam trazidas para os processos decisórios, gerando novos *insights* e abordagens, além de aumentar a transparência na resolução da mudança do clima, um problema complexo que é universal. Entretanto, um sistema mais amplo também demanda melhores canais de comunicação entre o secretariado, as partes e a sociedade civil. Por essa razão, as organizações não-governamentais que eram admitidas como observadoras foram se aglomerando e formando núcleos de estruturação de acordo com seus grupos de interesse.

Esse tipo de associação começou a acontecer ainda durante o mandato do Comitê de Negociação Intergovernamental (INC), nos quinze meses prévios à assinatura da Convenção em 1992. Naquele momento, as organizações de negócios (BINGO) e de grupos ambientais (ENGO), que eram muito ativas no acompanhamento das negociações, foram responsáveis por sistematizar canais de comunicação com o secretariado e com as Partes e foram reconhecidas como “constituintes” que possuíam seus próprios pontos focais.

Posteriormente, outros grupos se somaram a BINGO e a ENGO como constituintes oficiais reconhecidas pela UNFCCC. Dentre elas, estão: a de governos locais e autoridades municipais (LGMA) em 1995; a de povos indígenas (IPO) em 2001; a de pesquisadores (RINGO) em 2003; a de sindicatos (TUNGO) em 2008; a de mulheres e gênero (WGC) em 2009; a de crianças e de juventude (YOUNGO) em 2011; e a de fazendeiros em 2013.

As constituintes refletem a necessidade de envolvimento e comprometimento de todos os grupos sociais, expressa no preâmbulo do capítulo 21 da Agenda 21. O texto afirma que um dos pré-requisitos fundamentais para alcançar o desenvolvimento sustentável é a ampla participação pública no processo de tomada de decisão. De acordo com o documento,

No contexto mais específico de meio ambiente e desenvolvimento, surgiu a necessidade de novas formas de participação. Isso inclui a necessidade de indivíduos, grupos e organizações participarem dos procedimentos de avaliação do impacto ambiental e de conhecer e participar das decisões, principalmente daquelas que podem afetar as comunidades em que vivem e trabalham. Os indivíduos, grupos e organizações devem ter acesso às informações relevantes para o meio ambiente e o desenvolvimento mantidas pelas autoridades nacionais, incluindo informações sobre produtos e atividades que tenham ou possam ter impacto significativo sobre o meio ambiente e informações sobre medidas de proteção ambiental. (ONU, 1992, tradução nossa)

Essa participação também é ressaltada no parágrafo 43 da seção C do documento “O Futuro que Queremos”, produzido pela Rio+20 em 2012, que recomenda o envolvimento de nove grupos principais e de outras partes interessadas. Neste trecho, os Chefes de Estado reafirmam através de uma declaração conjunta que a ampla participação pública nos procedimentos administrativos é essencial para a promoção do desenvolvimento sustentável. O texto afirma que

O desenvolvimento sustentável exige o envolvimento significativo e a participação ativa de legislaturas e judiciários regionais, nacionais e subnacionais e de todos os principais grupos: mulheres, crianças e jovens, povos indígenas, organizações não-governamentais, autoridades locais, trabalhadores e sindicatos, empresas e indústrias, comunidade científica e tecnológica, incluindo comunidades locais, grupos e fundações de voluntários, migrantes e famílias, bem como idosos e pessoas com deficiência. (ONU, 2012, tradução nossa)

Apesar de a participação nas constituintes não ser mandatória e não impedir a comunicação direta com o secretariado, de acordo com os órgãos da UNFCCC existem alguns benefícios na membresia. Dentre eles, estão elencados: acesso às plenárias na forma de intervenção; alocação de credenciais secundárias; recebimento informal de informações sobre as sessões; convite ocasional e limitado para a recepção ministerial pelos governos anfitriões;

acesso a reuniões bilaterais com oficiais dos órgãos da Convenção; e convite para workshops de acesso limitado (UNFCCC, 2023).

Para Kuyper e Bäckstrand (2016), esses benefícios dão às ONGs maior acesso e participação no sistema UNFCCC, complementando as estratégias internas tradicionais, como o lobby e o fornecimento de informações às delegações governamentais. Além disso, os membros das constituintes consideram que a participação nesses grupos amplifica a voz de suas organizações, traz visibilidade e aumenta a influência nas negociações.

Os únicos membros com posições de liderança nesses grupos são os chamados pontos focais, que são eleitos internamente e são responsáveis por ser a ponte de comunicação entre os funcionários da UNFCCC e o resto da constituinte. Além de auxiliarem o secretariado a garantir uma participação efetiva da sociedade civil nas negociações e workshops, essas organizações também coordenam a interação dos observadores nas sessões oficiais e fornecem apoio logístico para seus membros (UNFCCC, 2023).

Em relação à sua composição, as constituintes com mais membros são a ENGO, com 1513 organizações, seguida pela RINGO e pela BINGO, com 854 e 432 organizações respectivamente. As razões para seu sucesso podem ser explicadas pela trajetória histórica das constituintes, tendo em vista que a ENGO e BINGO são as constituintes mais antigas, e pela íntima relação das organizações de pesquisa (RINGO) com o tema das mudanças climáticas.

Desde 2016, alguns grupos também são reconhecidos pelo secretariado da UNFCCC como grupos informais de ONGs, sendo eles as organizações baseadas na fé; partes interessadas em educação, comunicação e divulgação; e parlamentares. Esses grupos informais, apesar de possuírem um certo grau de institucionalidade dentro da estrutura da UNFCCC, se diferenciam e não possuem os mesmos benefícios das constituintes oficiais. Outra rede importante no escopo da UNFCCC é a *Climate Action Network* (CAN), que apesar de não fazer parte de sua estrutura oficial e não ser reconhecida pelo secretariado, reúne mais de 1900 organizações da sociedade civil em mais de 130 países. A rede é conhecida principalmente pelos boletins ECO que são distribuídos diariamente nas conferências internacionais sobre clima e pelo prêmio “Fóssil do Dia”, que elege os países que mais obstruíram o avanço das negociações.

Dessa maneira, consideramos as constituintes oficiais como determinantes para entender a participação da sociedade civil no regime de mudanças climáticas, pois são espaços oficiais de representação e recebem benefícios por serem institucionalizadas (como a

possibilidade de realizar intervenções nas plenárias de negociação), sendo por essa razão o objeto de estudo dessa pesquisa. Além disso, ao observarmos a forma como as ONGs da sociedade civil se organizam para participar do processo decisório internacional sobre mudanças climáticas e sua tendência a formarem redes, consideramos que esses grupos organizados transnacionalmente em torno do escopo da UNFCCC possuem atributos e particularidades intrínsecas que podem ser caracterizados como TANs, ponto que discorreremos com mais profundidade no próximo capítulo.

1.3 YOUNGO: a constituinte de jovens e crianças da UNFCCC como uma *Transnational Advocacy Network*

Apesar de não existirem definições internacionais sacramentadas sobre o conceito de juventude, a ONU considera, a partir da decisão A/36/215 da Assembleia Geral, que a categoria abrange indivíduos de 15 a 24 anos. Dessa maneira, os dados demonstram que existem cerca de 1,2 bilhões de jovens espalhados pelo mundo, totalizando 16% da população mundial (ONU, 2024), dos quais 0,5 milhões já atuaram no combate às mudanças climáticas em suas casas, escolas e comunidades através de programas de pequenos financiamentos (UNDP, 2015). De acordo com o UNEP (2011), “a intensificação dos eventos climáticos extremos e as mudanças climáticas representam grandes ameaças à saúde e bem-estar dos jovens, especialmente nos países em desenvolvimento, onde vive a maioria (quase 85%) dos jovens”.

Apesar dessa caracterização geral que agrupa os jovens em uma categoria política, é importante considerar as especificidades que tornam o grupo heterogêneo. Tendo em vista o conceito de interseccionalidade de Patricia Hill Collins (2017), as diferentes realidades e marcadores sociais impactam a perspectiva dos indivíduos e podem influenciar sua estratégia de resolução de problemas. Ainda que adotemos neste trabalho a juventude como uma categoria única no sentido de demandas e motivações, nos embasamos na definição de Keck e Sikkink de que as TANs são arenas de disputas políticas, sensíveis à dinâmicas de poder, recursos e influência.

No campo das mudanças climáticas o reconhecimento do papel dos jovens tem crescido ao longo dos anos, resultando na criação da constituinte oficial de crianças e jovens da

UNFCCC, a YOUNGO, em 2009. Apesar disso, a história do envolvimento das juventudes nas pautas ambientais e climáticas é antiga e ocorre desde o início da década de 1990, atuando principalmente na organização de eventos paralelos às conferências e submetendo declarações para as COPs.

O capítulo 25 da Agenda 21 reconhece, já em 1992, que a inclusão de jovens e crianças é crítica para que os objetivos da Convenção-Quadro sejam atingidos, recomendando a participação dos jovens nos processos decisórios e também destacando a importância de uma escuta qualificada por parte dos líderes de todas as instâncias governamentais. O texto afirma que

É imperativo que os jovens de todas as partes do mundo participem ativamente de todos os níveis relevantes dos processos de tomada de decisão, pois isso afeta suas vidas hoje e tem implicações para seu futuro. Além de sua contribuição intelectual e de sua capacidade de mobilizar apoio, eles trazem perspectivas únicas que precisam ser levadas em conta. (ONU, 1992. Tradução nossa)

Entretanto, apesar das menções, somente após uma espera de dezenove anos, os jovens e crianças conseguiram atingir o status de uma constituinte oficial da UNFCCC. Uma primeira solicitação formal para o secretariado da UNFCCC foi feita em 2004, concedida status provisório em 2009 e completamente formalizado em 2011. A participação dos jovens foi construída e fortalecida passo a passo através de mobilização e ações de incidência, fazendo com que esse grupo ganhasse peso ao longo da história.

Thew (2018) afirma que foi em 1999, na COP 5, que os jovens tiveram sua primeira participação mais substancial, com a realização do Fórum de Crianças e Jovens sobre o Meio Ambiente que ocorreu de maneira paralela aos encontros da conferência, ainda que com uma participação concentrada em jovens do Norte Global. De acordo com o autor, esse tipo de organização possibilitou a definição de estratégias de pressão e a elaboração coletiva de intervenções que fossem capazes de influenciar os delegados de maneira bem-sucedida. Nesse primeiro momento, esses espaços eram ocupados principalmente por jovens oriundos de países desenvolvidos que possuíam condições financeiras de arcar com os custos, muitas vezes altos, das conferências internacionais.

Nos anos seguintes, o grupo continuou atuando de maneira coletiva e utilizando estratégias de incidência e advocacy para conquistar mais força política e espaço institucional, garantindo assim uma maior atenção para suas demandas. Durante a COP 6, em 2000, o governo

da Holanda sediou uma reunião internacional especial de jovens, possibilitando a elaboração de uma declaração da juventude que posteriormente foi apresentada ao presidente da COP. Nas COPs 7 e 8, os jovens elaboraram outros documentos de posicionamento que também expressavam suas demandas, como a redução das emissões de carbono e a responsabilidade intergeracional, funcionando como estratégias de incidência política nos processos formais das negociações (UNFCCC, 2010).

Alguns anos depois, em 2004, os jovens se reuniram pela primeira vez como um caucus, uma grande assembleia para discutir ideias e coordenar ações conjuntas. O encontro, que ocorreu na COP 10, em Buenos Aires, produziu uma declaração que pedia o reconhecimento de um grupo constituinte de jovens dentro da COP, de modo a garantir sua participação na estrutura formal da UNFCCC.

Já em 2005, durante a COP 11, o governo do Canadá promoveu uma “Cúpula Internacional da Juventude”, que acabou sendo a precursora de uma série de “Conferências da Juventude” que ocorrem todos os anos nas semanas que antecedem a COP. Essas conferências, conhecidas atualmente como *Conference of Youth (COY)*, se tornaram um espaço internacional importante de organização, troca e formulação de posicionamento com jovens de todo o mundo.

Em 2009, na esteira da COP de Copenhague, o secretariado concedeu o status provisório de constituinte à YOUNGO, o que aproximou os jovens dos processos decisórios e fortaleceu sua participação na conferência, principalmente em relação a questões logísticas. De acordo com o relatório “*Youth Participation in the UNFCCC Process*” elaborado pela UNFCCC, os eventos e reuniões realizadas durante a conferência nesse novo contexto proporcionaram uma oportunidade para os jovens compartilharem seus pontos de vista e aprenderem mais sobre os tópicos de negociação e o processo de envolvimento dos jovens nas atividades relacionadas à mudança do clima (UNFCCC, 2010).

Por fim, em 2011 o processo foi formalizado e a YOUNGO foi reconhecida oficialmente como uma constituinte da UNFCCC, sendo posta como a voz de crianças e jovens dentro dos processos da UNFCCC. Desde então, a participação da juventude nas COPs tem se fortalecido e aumentado a cada ano, principalmente após 2015, com a assinatura do Acordo de Paris, passando de 4,1% em 2014 para 10,5% em 2024 na distribuição total de participantes de constituintes (UNFCCC, 2024). Atualmente a constituinte conta com mais de 12 mil indivíduos e 1100 organizações de juventude distribuídos geograficamente, contando com 42,7% de seus

membros na África, 28,1% na Ásia, 10,1% na Europa, 7,1% na América Latina, 6,3% no Oriente Médio e 4,6% na América do Norte.

Dessa maneira, a YOUNGO se estabeleceu como uma rede global de ativistas e organizações de juventude que busca emponderá-las ao trazê-las formalmente para os processos da UNFCCC e moldar as políticas climáticas². Seus focos de atuação são em: 1) conscientização, conhecimento e capacitação; 2) colaboração, cooperação e rede; 3) política, lobby e defesa de direitos; e 4) ação da juventude.

Durante a COP, cada constituinte se encontra diariamente para comunicação, elaboração de estratégias, divulgação de questões com os membros da constituinte, decisão das intervenções e elaboração das declarações. De acordo com Kuyper e Bäckstrand (2016), essas reuniões diárias possibilitam que o grupo decida sobre escolhas futuras, avalie as atividades e exija respostas dos pontos focais, sendo espaços importantes de responsabilidade representativa.

Apesar disso, os encontros diários durante os períodos de conferências não são as únicas formas de funcionamento da YOUNGO. Durante todo o ano, grupos de trabalho temáticos desenvolvem conhecimento e estratégias específicas para partes específicas dos temas de negociação da UNFCCC. A comunicação entre os membros é realizada através de e-mails e todos os processos formais são decididos através do voto online com um quórum mínimo proporcional. Dessa maneira, podemos afirmar que seu processo decisório se propõe a ser horizontal, baseado em consenso e operando a partir de uma estrutura não-hierárquica.

Para se tornar membro da constituinte, poucos requisitos são necessários, sem a imposição de taxas financeiras ou compromissos, apenas a necessidade de possuir menos de 35 anos e assistir uma chamada informativa de boas-vindas. A inscrição pode ser feita de maneira individual ou via organização. Atualmente, a YOUNGO possui mais de 10 mil membros e 188 organizações, sendo a quarta maior constituinte da UNFCCC.

Uma das características de sua composição é a alta rotatividade de membros. O caráter voluntário do trabalho e sua natureza transitória aumentam as complexidades da participação da constituinte nas negociações, reforçando a importância de uma memória institucional forte

² Disponível em: https://unfccc.int/topics/education-youth/youth/youngo?gad_source=1&gclid=Cj0KCQjw4MSzBhC8ARIsAPFOuyU985sYUROzfwvJewdQzF8t0mksgXhVSb2ViFaZpX-3vScZwUTaTj4aAt3kEALw_wcB#tab_home

(Thew; Midlemis; Paavola, 2021). Muitos outros desafios também se apresentam, como a falta de financiamento adequado e os riscos associados ao seu bem-estar, seja por questões alimentares ou por integridade física.

Apesar disso, esses desafios precisam ser superados, já que para a construção de uma transição climática justa, os jovens devem participar dos processos decisórios como iguais, trabalhando em conjunto com gerações mais velhas. A participação de juventudes nas conferências auxilia os negociadores a contextualizarem suas discussões, observando a partir de suas experiências o impacto de suas decisões e sendo impulsionados a fecharem acordos e a proporem políticas climáticas mais ambiciosas.

No escopo desta pesquisa, destacamos a atuação da YOUNGO, uma rede global de ativistas e organizações de juventude que busca emponderá-las ao trazê-las formalmente para os processos da UNFCCC e moldar as políticas climáticas. Nessa seção, buscamos desenvolver a caracterização da YOUNGO como uma rede transnacional de ativismo (TAN) de acordo com seus atributos e com os moldes propostos por Keck e Sikkink (1998).

A partir dessa caracterização, esperamos identificar o papel da sociedade civil nesses fóruns internacionais, para que seja possível contribuir com um debate informado sobre a governança global do clima e as organizações não-governamentais que pressionam para decisões mais ambiciosas. De acordo com Thew (2018), a YOUNGO pode ser considerada como uma TAN operando dentro da UNFCCC, pois da mesma forma que outras redes transnacionais de advocacy, a constituinte reúne grandes organizações com ONGs pequenas e voluntárias.

Conforme já discutido na seção anterior, um dos fatores que favorecem o surgimento das TANs é o crescimento do contato internacional entre organizações não-governamentais e ativistas, que foi favorecido pela proliferação de conferências internacionais. Tendo em vista que a YOUNGO é formada no entorno da UNFCCC, em um cenário de conferências internacionais anuais sobre clima, seu surgimento condiz com a caracterização uma TAN.

Tal qual detalhado anteriormente, observamos que a trajetória histórica da constituinte se inicia durante a COP de Montreal em 2005, onde organizações de juventude e jovens ativistas se reuniram formalmente pela primeira vez como o Movimento Internacional da Juventude

Climática, na primeira Conferência da Juventude (COY)³, para reivindicarem sua voz nos processos de negociação. Anos depois, em 2009, foram reconhecidos como observadores pelo secretariado da UNFCCC e em 2011 tiveram seu status de constituinte confirmado, sendo estabelecidos como a voz oficial de crianças e jovens nos processos da UNFCCC.

Além da sua forma de surgimento, também identificamos a YOUNGO como uma TAN devido a suas características organizacionais, suas motivações e seu modo de funcionamento. Keck e Sikkink (1998) afirmam que as TANs são capazes de multiplicar as vias de diálogo entre diferentes atores da sociedade civil, favorecendo a mobilização de recursos internacionais para contribuir com seus objetivos. Considerando que a constituinte reúne crianças e jovens de diferentes partes do mundo para debater sobre as questões climáticas, desenvolver planos de ação e pressionar por políticas mais ambiciosas, entendemos que se seu propósito também se enquadra nos moldes propostos pelas autoras.

No que tange à sua composição, ela também condiz com a composição característica de uma TAN, que apesar de ser integrada por diferentes tipos de atores, como organizações de pesquisa e movimentos sociais locais, é predominantemente constituída por organizações não-governamentais que atuam em temas relacionados à juventude. Até mesmo em sua estrutura organizacional, é possível observarmos a conformidade com as características de redes transnacionais, já que tanto a YOUNGO quanto as TANs se alinham de forma horizontal, sem hierarquias, e tomam todas as suas decisões através de consenso, estabelecendo padrões voluntários e recíprocos de comunicação e troca (Keck; Sikkink, 1998).

O funcionamento da constituinte ocorre a partir da organização de 24 grupos de trabalho temáticos e um grupo de coordenação global, além de dois pontos focais – um do Norte e um do Sul Global – que são responsáveis pela comunicação com entidades oficiais e com as outras constituintes. Seus grupos de trabalho focam em diferentes aspectos das negociações da UNFCCC e lutam para garantir que as perspectivas da juventude e das futuras gerações sejam levadas em consideração no processo de tomada de decisão.

Apesar de atuarem com foco nas conferências internacionais, principalmente as COPs e Reuniões dos Órgãos Subsidiários (SBs), os membros da YOUNGO se encontram uma vez ao mês ao longo de todo o ano para debater objetivos, estratégias e formas de atuação. Muitas

³ A Conference of Youth foi realizada pela primeira vez em Montreal em 2005 e segue ocorrendo anualmente nas semanas que precedem a Conferência das Partes.

dessas reuniões objetivam a construção de documentos que representem o posicionamento da constituinte em relação aos temas da agenda e fornecem treinamento e construção de capacidades dentro dos tópicos a serem negociados.

Por fim, para considerarmos a constituinte como uma rede transnacional de advocacy, precisamos observar sua articulação em campanhas, a característica mais marcante das TANs. Conforme Keck e Sikkink pontuam, as campanhas expõem o processo de construção de um objetivo comum, politicamente disputado dentro do grupo, e as estratégias utilizadas para alcançá-los (Keck, Sikkink; 1998).

Em grupos muito diversos estabelecer alvos consensuais pode ser uma tarefa árdua e para auxiliar nesse processo a YOUNGO utiliza uma cadeia de encontros presenciais chamados de Conferências da Juventude⁴ (COY). Com esse propósito, são realizadas anualmente uma série de conferências, chamadas de Conferências de Juventude Locais, as LCOYs. Elas ocorrem em diferentes partes do globo para alinhar as decisões e demandas de mais de 150 países, que são condensadas em um documento ao final de cada evento. Cada LCOY produz suas declarações baseadas na participação e nos debates ocorridos durante os dias de evento.

Depois das rodadas de LCOYs, a constituinte promove a realização das RCOYs, que são as Conferências da Juventude Regionais. A partir dos documentos produzidos e das principais demandas colhidas nas LCOYs, novas atividades e debates são propostos nas RCOYs, de modo a gerar um documento regional que seja representativo e baseado nas demandas locais.

Ao final desse ciclo, semanas antes das COPs acontecerem, os membros da YOUNGO se reúnem nas Conferências da Juventude Globais com o objetivo de identificar as principais pautas comuns da constituinte e de produzir a Declaração Global da Juventude (GYS) a partir dos documentos anteriores e dos insumos recebidos durante o evento.

A Declaração Global da Juventude sintetiza as demandas coletivas de crianças e jovens do mundo todo e representa o posicionamento do grupo, disputado politicamente dentro da rede. A GYS, portanto, é utilizada como uma forma de comunicação com os líderes globais e como um documento chave que guia as ações estratégicas de lobby e advocacy durante as negociações da Conferência das Partes.

⁴ No original: Conference of Youth (COY)

Nosso entendimento é que as campanhas implementadas pela YOUNGO, apesar de não possuírem exatamente as mesmas características que comumente são observadas nas redes transnacionais de advocacy, são realizadas durante as negociações das Conferências das Partes a partir da Declaração Global construída pelo grupo.

Essas campanhas são elaboradas com o propósito de incluir as perspectivas de juventude nas políticas climáticas e de garantir a existência de políticas mais justas e ambiciosas. A partir de seu objetivo de fazer o advocacy climático e incidir diretamente nas negociações internacionais sobre a mudança do clima, a YOUNGO desempenha um papel de mobilização, influência e capacitação, engajando jovens e crianças de diversas regiões e construindo capacidades nos temas negociados.

Portanto, compreendemos que apesar de possuir alguns elementos de sua atuação que não são óbvios para sua caracterização como uma rede transnacional de advocacy, se afastando do modelo tradicional apresentado por Keck e Sikkink (1998), a YOUNGO se aproxima das características de uma TAN ao pensarmos sobre sua composição, seus objetivos, seu surgimento e sua capacidade de mobilização e influência nas políticas climáticas globais.

2. A ATUAÇÃO DA YOUNGO NA 21ª CONFERÊNCIA DAS PARTES DA CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS

A 21ª Conferência das Partes aconteceu em Paris entre os dias 30 de novembro e 11 de dezembro de 2015 sob os holofotes do mundo todo. Após anos de tentativas frustradas de formalização de um novo acordo internacional sobre mudanças climáticas que substituísse o Protocolo de Quioto e de evidências científicas cada vez mais fortes dos impactos que a crise climática traria, 196 países entraram em concordância e assinaram o Acordo de Paris em 12 de dezembro de 2015.

A vitória diplomática só foi possível após uma mudança na estruturação dos compromissos que seriam assumidos pelas partes. Em contraste com o Protocolo de Quioto, que estabelecia as metas de redução que as partes Anexo I deveriam adotar, em Paris, os países defendiam uma abordagem “bottom-up”, em que pudessem determinar eles mesmos suas contribuições (La Rovere, 2016).

Esse novo formato de metas voluntárias garantiu que o consenso em torno do Acordo acontecesse, objetivo que vinha naufragando desde a COP 15 que ocorreu em 2009, em Copenhague. Para Morgan (2016), “o triunfo diplomático era simplesmente alcançar qualquer acordo, dado que o período original do Protocolo de Quioto já havia terminado”. Por essa razão, alguns autores acreditam que os compromissos apresentados eram pouco ambiciosos, ou não ambiciosos o suficiente, o que enfraquecia os objetivos de limitar o aumento da temperatura terrestre e de estabilizar a concentração de gases de efeito estufa na atmosfera (Morgan, 2016).

A COP 21 contou com cerca de 40 mil participantes, dentre eles aproximadamente 10 mil atores não-estatais e representantes da sociedade civil que não possuíam um papel oficial nas deliberações, mas que foram capazes de influenciar o texto final do Acordo de Paris (Robbins, 2016). Argumentamos aqui que apesar dos limites que foram impostos à participação da sociedade civil devido à ataques terroristas em Paris semanas antes do início das negociações, sem o lobby e o advocacy desses participantes o Acordo assinado em 2015 seria ainda mais frágil e menos ambicioso.

2.1 A atuação da sociedade civil nas negociações do Acordo de Paris durante a COP 21

No dia 13 de novembro de 2015, 16 dias antes do início da COP 21, seis ataques terroristas coordenados deixaram 130 mortos e 352 feridos nas ruas de Paris, se tornando o maior ataque à França desde a Segunda Guerra Mundial. Apesar do cenário de insegurança, as autoridades francesas decidiram prosseguir com a realização da conferência em Paris, mas uma série de restrições foram impostas.

Com a declaração de estado de emergência em território francês, marchas e manifestações públicas foram canceladas, como a Marcha Climática de Paris, que estava sendo organizada por mais de 130 organizações e esperava reunir cerca de 200 mil pessoas (Orr, 2016). O ato foi substituído por uma ação simbólica (uma tática de política simbólica característica das TANs): mais de 20 mil sapatos foram colocados nas ruas de Paris para representar a marcha que deveria ter acontecido com o objetivo de pressionar os chefes de estado para que chegassem a um acordo ambicioso.

Dentro do espaço oficial da COP 21, outras ações da sociedade civil continuaram acontecendo. O tradicional prêmio de “Fóssil do Dia” continuou sendo entregue pela *Climate Action Network*, mas sob atenta observação das equipes de segurança. As manifestações dentro dos espaços da conferência foram reduzidas e ainda mais burocráticas: só podiam acontecer em seis espaços pré-determinados e com a aprovação institucional prévia, sob a pena de perderem as credenciais caso descumprissem as normas, o que desagradou as ONGs participantes (Orr, 2016).

Além das limitações para os participantes, muitas organizações da sociedade civil não receberam nem suas credenciais de observadoras para participarem dos espaços oficiais de negociação da COP 21. Para lidar com essa questão, uma prática comum entre os governos foi expandir suas delegações e conceder credenciais para ONGs (Orr, 2016). Outra estratégia utilizada pela UNFCCC foi a criação de um espaço temporário para os grupos da sociedade

civil fora da “Zona Azul”⁵, chamado Gerações Climáticas, onde eles poderiam dialogar e desenvolver soluções para a crise climática (COP 21, 2015).

De acordo com Orr (2016), esse espaço foi recebido de forma ambivalente, já que

Por um lado, as organizações da sociedade civil queriam ter a chance de mostrar seu trabalho, ter oportunidades para debates, promover o diálogo e ter conexões com a área de negociação, em especial o acesso à informação. Embora essas oportunidades estivessem certamente presentes, a “suavidade” de tudo isso era bastante discordante da natureza de base de grande parte da sociedade civil. Como comentou um ativista, “vim para ver, mas não voltarei”. Em uma demonstração de grande ironia, dada a seriedade dos problemas em questão, os participantes do espaço Generations foram presenteados com um espaço bem seguro, divertido e animado, incluindo um DJ movido a energia solar, exposições de filmes e um bar de sucos gratuito. (Orr, 2016, tradução nossa)

Entretanto, de acordo com Jacobs (2016), a presença da sociedade civil, ainda que com as restrições impostas, foi primordial para que os países chegassem em um acordo. Para o autor, “a sociedade civil identificou efetivamente o terreno de aterrissagem para o acordo e, em seguida, cercou e pressionou os governos do mundo até que, no final da conferência de Paris, eles estavam sobre ele” (Jacobs, 2016). Dessa maneira, Jacobs afirma que

Ao orquestrar as narrativas da ciência e da economia para exigir uma forte ação climática e organizar a comunidade empresarial, as ONGs e muitos outros em apoio a um acordo sólido, foi a sociedade civil que pressionou os governos a assumirem as posições que tornaram possíveis as negociações finais. (Jacobs, 2016, tradução nossa)

Como fonte para identificar as principais discussões e a percepção da sociedade civil durante as negociações do Acordo de Paris, utilizamos o Boletim ECO, produzido pela *Climate Action Network* e distribuído em todas as conferências climáticas desde 1972. Durante sua edição da COP 21, o Boletim reivindicava em Paris que os países adotassem um “Mecanismo de Ambição de Paris que garanta que a ambição geral de todos os elementos seja avaliada e ampliada em prazos de cinco anos”, além de também defender o limite de 1,5°C (Climate Action Network, 2015).

Além disso, o documento apresentava um guia para “vencer a corrida” de um acordo bem feito, que deveria conter: ciclos bem construídos; objetivos de longo prazo; apoio financeiro para os países em desenvolvimento; ampliação das medidas de adaptação; ação para

⁵ A Zona Azul é o espaço gerenciado pela UNFCCC onde acontecem as negociações formais durante as Conferências das Partes. O local é acessível apenas a delegados observadores e partes credenciadas pelo Secretariado da UNFCCC.

perdas e danos; implementação de ações antes de 2020; transparência e integridade; e respeito pelos direitos humanos (Climate Action Network, 2015).

Dentro do contexto das conferências do clima, a *Climate Action Network* e a constituinte de organizações não-governamentais (ENGO) muitas vezes se confundem em sua composição, contando com as mesmas ONGs como membras de suas redes. Tendo em vista que as constituintes atuam de maneira coordenada dentro da UNFCCC, de modo a fortalecer seus pleitos, muitas vezes suas declarações são feitas em conjunto para otimizar os momentos limitados de fala e aumentar a legitimidade das demandas apresentadas. Por essa razão, consideramos que os pontos destacados no Boletim ECO também pode ser entendido como uma síntese dos pleitos levantados pela sociedade civil para o Acordo de Paris.

Um ponto muito disputado durante a conferência foi o Artigo 2, que dentre outros tópicos, trata sobre a importância de manter a temperatura da terra bem abaixo de 2°C em relação aos níveis pré-industriais e fazer esforços para manter abaixo de 1,5°C. Os países membros do Fórum de Vulnerabilidade Climática (CVF) somados às organizações da sociedade civil defendiam um acordo que limitasse as emissões a 1,5°, ressaltando os impactos desastrosos que um aumento de 2°C na temperatura terrestre significaria.

Na ocasião, o CVF chegou a lançar uma declaração que estabelecia as prioridades que o Acordo de Paris deveria ter (objetivo de longo prazo, adaptação e perdas e danos) e os compromissos que assumiam com a ação climática, com o financiamento e com a cooperação Sul-Sul, a construção de capacidades e transferência de tecnologia e desenvolvimento (Climate Vulnerable Forum, 2015).

Outro ponto importante nas discussões foi a inclusão dos direitos humanos nos dispositivos do tratado, pauta muito defendida pelas ONGs. De maneira geral, a sociedade civil advogava por um Artigo 2 forte, que além de garantir 1,5°C, também protegesse os direitos humanos e incluísse menções diretas aos direitos dos povos indígenas, à igualdade de gênero, equidade intergeracional, transição justa, segurança alimentar e integridade do ecossistema.

De acordo com o Boletim Eco do dia 3 de dezembro de 2015, alguns países partes também consideravam que o novo acordo deveria apoiar os direitos humanos, chegando a pontuar que um acordo produzido em Paris só seria bem sucedido “se estivesse enraizado na igualdade de gênero e na equidade intergeracional, proporcionando segurança alimentar,

integridade do ecossistema e uma transição justa com empregos decentes” (Climate Action Network, 2015).

Rhodes (2016) reforça essa ideia e afirma que nas negociações de Paris, um enfoque especial foi dado a duas questões específicas: o limite crítico de temperatura (se deveria ser definido em 1,5°C ou 2°C acima dos níveis pré-industriais), como tratamos acima; e o tipo de suporte que deveria ser dado pelos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento.

De maneira geral, a sociedade civil desejava que o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (CBDR) fosse reforçado no Acordo de Paris e se refletisse em compromissos financeiros por parte dos países desenvolvidos, seja através do Fundo de Perdas e Danos, do suporte para implementação de ações de mitigação e adaptação ou da construção de capacidades (Climate Action Network, 2015). O Artigo 6, por exemplo, apresentava opções de apoio financeiro futuro para os países que precisassem, com possibilidade de definição de metas coletivas em ciclos para prestação de apoio.

Como veremos na seção seguinte, muitas dessas pautas também foram articuladas pela juventude durante a COP 21, abrangendo a sociedade civil de maneira geral. A construção de coalizões entre as constituintes e de pleitos unificados fortaleciam suas demandas e aumentavam a pressão sob os tomadores de decisão. A partir desse contexto, analisaremos as principais reivindicações da juventude e suas principais propostas, destacando quais tópicos guiaram sua atuação e como essas reivindicações foram articuladas.

2.2 A articulação da YOUNGO na COP 21: principais demandas

A participação dos jovens durante a COP 21 foi singular, diferente dos anos anteriores, pois foi resultado de uma combinação entre um interesse público incomumente alto (o que aumentou as solicitações de credenciais, mas também diminuiu os participantes regulares) e um número maior de negociações fechadas aos observadores devido ao contexto de insegurança que se instalou em Paris após os ataques terroristas no período, afetando negativamente sua atuação na conferência (Thew, 2018).

Entretanto, muitos consideram que, apesar disso, a participação das juventudes foi importante para os resultados alcançados durante a COP 21. De modo a verificar se a YOUNGO

foi capaz de influenciar o comportamento dos Estados e o texto final do Acordo de Paris, identificamos primeiro suas principais demandas através de revisão bibliográfica e de pesquisa documental. Além do auxílio da literatura existente, utilizamos como fonte documentos produzidos pela constituinte antes e durante a COP 21.

A partir da leitura e codificação do que consideramos como documentos de posicionamento da YOUNGO, como os textos de intervenções, as atas de reunião e o *Global Youth Statement* (Manifesto COY 11), realizamos a categorização das demandas para consolidá-las e observá-las, de modo a realizar sua contabilização.

Os documentos selecionados para serem analisados foram: 1) a intervenção feita na reunião de abertura do Grupo de Trabalho Ad Hoc sobre a Plataforma de Durban para Ação Aprimorada (ADP) no dia 29 de novembro de 2015; 2) a intervenção feita na reunião de encerramento do ADP no dia 05 de dezembro de 2015; 3) a intervenção feita na abertura da sessão de alto nível no dia 7 de dezembro de 2015; 4) o manifesto da 11ª Conferência da Juventude; 5) um press release publicado no dia 30 de novembro de 2015 (texto que seria falado na sessão de abertura da COP caso o secretariado concedesse o espaço); 6) a intervenção feita no encerramento da sessão dos órgãos subsidiários da UNFCCC no dia 04 de dezembro de 2015; e 7) o compilado das atas das reuniões matinais da constituinte, que vão desde 30 de novembro à 11 de dezembro de 2015.

No processo de codificação dos textos dos documentos, utilizamos o software Nvivo para identificar os “códigos” (determinados por nós como as reivindicações) e verificar em quais documentos apareciam e em quantas vezes se repetiam. A partir dessa análise, pudemos verificar dezenove reivindicações que se relacionavam diretamente com os processos da UNFCCC e que poderiam influenciar no texto do Acordo de Paris.

De modo a tornar o processo de codificação o mais abrangente possível, denominamos os códigos como: acordo baseado na convenção; acordo vinculante; menção aos direitos humanos; fim dos combustíveis fósseis; fim dos mecanismos de compensação; foco em adaptação; igualdade de gênero; impactos na saúde; justiça intergeracional; limitação em 1,5°C; objetivo de longo prazo; obrigações para as corporações; participação da juventude; perdas e danos; responsabilidades comuns porém diferenciadas; suporte financeiro e técnico; educação climática; suporte financeiro e técnico para a juventude; e transparência.

Em um total de sete documentos, consideramos como reivindicações relevantes aquelas que apareciam em pelo menos quatro deles. Dessa maneira, estabelecemos que as principais demandas da YOUNGO na COP 21 eram: o princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” como guia; inclusão de um mecanismo de perdas e danos; suporte financeiro e técnico; justiça intergeracional; limitação do aumento da temperatura terrestre em 1,5°C; um foco maior em adaptação no novo acordo; mecanismos de igualdade de gênero expressos no texto; e educação climática.

Em consonância com o princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, a YOUNGO destacou a importância de reconhecer que, embora todos os países tenham o dever de enfrentar as mudanças climáticas, essa responsabilidade deve ser compartilhada de maneira justa. Países historicamente mais responsáveis pelas emissões de gases de efeito estufa e com maior capacidade econômica devem assumir compromissos mais ambiciosos e oferecer apoio aos países em desenvolvimento.

Esse princípio, já presente na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), foi visto como um guia essencial para garantir que o Acordo de Paris refletisse as desigualdades históricas e respeitasse as diferentes capacidades dos Estados.

A inclusão de um mecanismo de perdas e danos também se destacou como uma demanda central. Esse mecanismo visava oferecer suporte aos países mais vulneráveis, que já enfrentam as consequências irreversíveis das mudanças climáticas, como elevação do nível do mar, eventos climáticos extremos e desertificação.

A proposta buscava garantir reparações e apoio técnico e financeiro a essas nações, reconhecendo que, em muitos casos, os impactos já ultrapassaram a possibilidade de adaptação. A criação do Mecanismo Internacional de Varsóvia sobre Perdas e Danos nos anos anteriores foi um passo importante, embora as organizações de juventude pressionassem por um fortalecimento e operacionalização mais efetiva desse instrumento no Acordo de Paris.

O suporte financeiro e técnico foi outra reivindicação recorrente. A YOUNGO defendeu que países em desenvolvimento deveriam receber recursos adequados para implementar ações de mitigação e adaptação, além de acesso facilitado a tecnologias limpas. Esse apoio seria essencial para garantir que todas as nações pudessem cumprir seus compromissos climáticos de forma justa e equitativa, promovendo a transferência de tecnologia e a capacitação necessária para enfrentar os desafios impostos pelas mudanças climáticas.

A demanda por justiça intergeracional ocupou um espaço central na agenda das organizações de juventude. O conceito refere-se à responsabilidade das gerações atuais de proteger os direitos e o bem-estar das gerações futuras, garantindo que suas ações não comprometam os recursos naturais e a qualidade de vida no futuro.

Durante a COP 21, o termo foi frequentemente usado de maneira intercambiável com expressões como *equidade geracional* e *solidariedade intergeracional*, embora cada uma possa ter nuances diferentes. A defesa desse princípio destacou a importância de incluir as vozes jovens no processo de tomada de decisão, uma vez que são as gerações mais novas e futuras que enfrentarão os impactos mais severos da crise climática.

Outra prioridade da YOUNGO foi a limitação do aumento da temperatura global a 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais. Esse objetivo visava assegurar que as ações climáticas fossem ambiciosas o suficiente para evitar os piores cenários previstos pelos cientistas, como o aumento de eventos climáticos extremos e danos irreversíveis a ecossistemas sensíveis.

A juventude também enfatizou a necessidade de dar maior foco à adaptação no novo acordo. Reconhecendo que muitas comunidades já estão enfrentando os efeitos das mudanças climáticas, a YOUNGO defendeu que as políticas internacionais deveriam ir além da mitigação, garantindo apoio para que as populações mais vulneráveis possam se adaptar a essa nova realidade. Isso incluiria medidas como o fortalecimento de infraestruturas resilientes, o desenvolvimento de sistemas de alerta precoce e o apoio a práticas agrícolas adaptadas às novas condições climáticas.

A defesa de mecanismos de igualdade de gênero no texto do acordo também foi uma pauta relevante. A YOUNGO argumentou que as mulheres são desproporcionalmente afetadas pelas mudanças climáticas, principalmente em países em desenvolvimento, e que sua participação plena e efetiva é essencial para o desenvolvimento de soluções justas e eficazes. A inclusão da perspectiva de gênero nas políticas climáticas é fundamental para garantir que as ações implementadas considerem as vulnerabilidades específicas e reconheçam o papel das mulheres como agentes de mudança.

Por fim, a promoção da educação climática foi considerada essencial para capacitar indivíduos e comunidades a entenderem a crise climática e se engajarem em soluções. A YOUNGO defendeu que a educação deveria ser integrada às políticas climáticas como uma

ferramenta fundamental para fomentar a conscientização e mobilizar ações em todos os níveis da sociedade. A educação não só empodera as novas gerações, mas também cria uma base sólida para a construção de uma sociedade mais resiliente e comprometida com a justiça climática.

Quadro 1 – Reivindicações da YOUNGO para a COP 21

	Abertura ADP	Encerramento ADP	Sessão de Alto Nível	Manifesto COY11	Press release	Encerramento SBSTA	Reuniões diárias YOUNGO	Total de menções
Acordo baseado na convenção	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	1
Acordo vinculante	Não	Não	Sim	Não	Sim	Não	Não	2
Direitos Humanos	Não	Sim	Não	Sim	Não	Não	Sim	3
Fim dos combustíveis fósseis	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	3
Fim dos mecanismos de compensação	Sim	Não	Não	Não	Sim	Sim	Não	3
Foco em adaptação	Não	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	4
Igualdade de gênero	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não	Sim	4
Impactos na saúde	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	1
Justiça Intergeracional	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim	5
Limitação em 1,5°C	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	5
Objetivo de longo prazo	Não	Sim	Não	Não	Sim	Não	Sim	3
Obrigações para corporações	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	1
Participação da juventude	Não	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	2
Perdas e Danos	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	6
Responsabilidades comuns porém diferenciadas (CBDR)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	7
Suporte financeiro e técnico	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	6
Educação climática	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não	Sim	4
Suporte financeiro e técnico para juventude	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	2
Transparência	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Sim	2

Legenda: Reivindicações presentes ou não nos documentos produzidos pela YOUNGO sobre a COP 21.
Fonte: A autora, 2024.

Quadro 2 – Principais reivindicações da YOUNGO para a COP 21

	Abertura ADP	Encerramento ADP	Sessão de Alto Nível	Manifesto COY11	Press release	Encerramento SBSTA	Reuniões diárias YOUNGO	Total de menções
Responsabilidades comuns porém diferenciadas	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	7
Perdas e Danos	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	6
Suporte financeiro e técnico	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	6
Justiça Intergeracional	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim	5
Limitação em 1,5°C	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	5
Foco em adaptação	Não	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	4
Igualdade de gênero	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não	Sim	4
Educação climática	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não	Sim	4

Legenda: Reivindicações da YOUNGO encontradas em 4 documentos ou mais para a COP 21.
Fonte: A autora, 2024.

Como forma de corroborar os resultados encontrados demonstrados nos quadros 1 e 2, utilizamos outras fontes que confirmassem a prioridade dada a esses temas pela juventude. Além dos documentos selecionados, também consultamos a bibliografia existente sobre o tema, a estrutura organizacional da YOUNGO e as percepções de jovens que estavam presentes durante as negociações da COP 21.

Em 2015, a YOUNGO possuía oito grupos de trabalho, sendo eles: desperdício zero; mulheres e gênero; perdas e danos; objetivos de longo prazo; equidade intergeracional; direitos humanos; educação; e adaptação. Tendo em vista que os processos decisórios dentro da constituinte são gerenciados de maneira horizontal e que os grupos de trabalho eram compostos por membros que possuíam o objetivo de acompanhar e influenciar as negociações sobre aquele determinado tema, consideramos que as principais demandas da constituinte estavam estruturadas em torno deles, o que corrobora com as prioridades identificadas acima.

Ao consultarem informações presentes nas redes sociais, Nisbett e Spaiser (2023) fazem uma análise de tweets publicados por organizações de juventude durante o período da COP21, que demonstram os seguintes temas como os principais tópicos normativos: gerações futuras; problema dos combustíveis fósseis; comunidades indígenas; Estação Espacial Internacional; direitos humanos; Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento; e crime (Nisbett; Spaiser, 2023).

Embora nem todos os tópicos identificados pelas autoras coincidam com os desta pesquisa, é possível observar pontos de convergência relevantes. Destacam-se, entre eles: gerações futuras, problema dos combustíveis fósseis, comunidades indígenas, Estados Insulares e direitos humanos. Esses temas refletem uma preocupação comum com a vulnerabilidade dos países mais afetados, evidenciada pelo princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, pelo mecanismo de perdas e danos e pelas ferramentas de suporte técnico e financeiro. Além disso, a questão da justiça intergeracional também emerge como um elemento central nesse alinhamento.

Por fim, ao consultarmos a perspectiva da bibliografia sobre o tema, destacamos Thew *et al* (2020), que pontuam que a justiça intergeracional foi um dos principais objetivos de defesa da YOUNGO na COP 21. De acordo com os autores, um grupo de trabalho da constituinte fazia lobby para inclusão de um texto sobre o tema no Acordo de Paris e “se alinharam com outros atores não estatais que buscavam enquadrar a justiça em torno dos direitos humanos,

enfatizando os direitos de grupos vulneráveis, incluindo povos indígenas e mulheres, aos quais adicionaram gerações futuras” (Thew *et al*, 2020).

Entretanto, apesar de realmente ser uma das principais reivindicações, através da codificação dos documentos observamos que a inclusão do princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, de mecanismos de perdas e danos e de ferramentas de suporte técnico e financeiro eram ainda mais relevantes, estando presentes em mais documentos de posicionamento.

Já para os entrevistados, as principais reivindicações foram: adaptação; equidade intergeracional; objetivo de longo prazo; requisito de aumento de ambição; perdas e danos; meta de 1,5°C; justiça climática; inclusão da juventude; educação climática; mitigação; direitos humanos (mulheres e povos indígenas principalmente); Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento; e fim dos combustíveis fósseis. Nesse caso, observamos uma convergência quase completa com os resultados obtidos por essa pesquisa a partir dos documentos analisados.

Portanto, a partir dos resultados obtidos sobre as principais reivindicações da YOUNGO na COP 21, aprofundamos a análise das estratégias utilizadas pela constituinte para transformar essas demandas em ações concretas, tendo como base as estratégias propostas por Keck e Sikkink (1998) para as TANs. Essa análise permitirá compreender de forma mais precisa como a YOUNGO buscou influenciar o processo decisório para inclusão de suas demandas na agenda internacional sobre mudanças climáticas.

2.3 Mobilização e organização: estratégias de advocacy utilizadas pela YOUNGO na COP 21

A atuação das TANs nas negociações internacionais sobre mudanças climáticas demonstra a importância da mobilização coordenada e da construção de alianças para incidir de maneira efetiva sobre o processo decisório. No contexto da COP 21, a YOUNGO, enquanto constituinte oficial de juventude, desempenhou um papel central ao articular as demandas das juventudes de diferentes regiões e pressionar por maior ambição climática.

Analisar as estratégias de mobilização dessa rede permite compreender não apenas como ela consolidou suas pautas, mas também de que maneira estruturou sua incidência para

potencializar sua influência nas negociações e garantir que as demandas dos jovens fossem consideradas no texto final do Acordo de Paris.

Conforme discutido nas seções anteriores, um dos principais objetivos das TANs é influenciar o comportamento dos Estados, gerando impactos no discurso, nos procedimentos e na política. Para atingir essa meta de maneira bem sucedida e serem capazes de influenciar o texto do Acordo de Paris através dos negociadores oficiais, a YOUNGO precisou estabelecer estratégias de articulação em suas reivindicações que fortalecessem seus pleitos.

De acordo com Keck e Sikkink (1998), as principais táticas utilizadas pelas redes transnacionais de advocacy em seus esforços de persuasão e pressão são: 1) política de informação; 2) política simbólica; 3) política de alavancagem; e 4) política de responsabilidade. Dessa maneira, nesta seção analisaremos as estratégias implementadas pela YOUNGO durante a COP 21 de acordo com as táticas propostas por Keck e Sikkink em seu livro *Activists Beyond Borders* (1998).

Ao operacionalizar a tática de política de informação, as ONGs são capazes de mobilizar informações de forma rápida e credível para onde terão mais impacto e serão melhor utilizadas. As autoras afirmam que os atores não estatais ganham influência servindo como fontes alternativas de informação, de modo que “fornecem informações que de outra forma não estariam disponíveis, de fontes que de outra forma não poderiam ser ouvidas” (Keck; Sikkink, 1998).

Outro ponto importante sobre o uso da política de informação é a forma que as TANs interpretam e enquadram os fatos e testemunhos, de modo a estimular as pessoas a agirem, identificando as partes responsáveis e as soluções confiáveis e apelando para princípios compartilhados (Keck; Sikkink, 1998). No caso das questões ambientais e climáticas, principalmente, essa estratégia é utilizada pelas organizações para demonstrar que a forma como os fatos acontecem não é natural e nem acidental.

É possível observarmos a YOUNGO usando essa tática principalmente nas intervenções, atrelando fatos científicos com testemunhos pessoais para sensibilizar os tomadores de decisão a implementarem políticas climáticas mais ambiciosas. Como podemos ver no trecho a seguir, a constituinte responsabiliza os Estados, apela para princípios compartilhados e transmite a mensagem de diversos jovens espalhados ao redor do mundo:

Milhares de jovens se uniram em Paris e em todo o mundo para transmitir essa mensagem. Ao longo dos anos, o mundo sempre acusou os jovens de serem muito idealistas, muito ousados. Será que é ousado demais pedir que nossos filhos sejam poupados das destrutivas mudanças climáticas? Partes que ficam no caminho, seu tempo já passou. Partes que afirmam que querem liderar, agora é o seu momento. (YOUNGO, 2015, tradução nossa)

Somado à política de informação, os jovens também utilizaram a política simbólica, recorrendo a símbolos, ações ou histórias para explicar questões, se tornando capazes de aproximar um público que não está inserido no mesmo contexto, fortalecendo assim o processo de persuasão e a própria rede como consequência (Keck; Sikkink, 1998, 1999). Um exemplo dessa prática é o uso de grandes eventos (acidentais ou não) para atrair diferentes públicos e reforçar determinado ponto de vista.

No caso das Conferências das Partes, geralmente observamos a política simbólica através de ações e protestos que ocorrem nos espaços oficiais de negociação e chamam atenção da mídia. No caso da COP 21, no Dia da Juventude e das Gerações Futuras, a YOUNGO realizou um ato chamado “morte descentralizada”. Ao bater o horário combinado, os jovens cairiam “mortos” dentro e fora dos espaços de negociação, com o objetivo de chamar atenção para suas demandas e demonstrar a urgência de ações ambiciosas que protegessem seus futuros. Outra ação que também demonstrava as pautas pelas quais os jovens estavam advogando se chamava #ZeroBy2050 e pedia uma meta de redução ambiciosa até 2050. Nesse caso, os jovens pintaram um zero ao redor do olho, de modo que pudessem ser reconhecidos em todas as áreas da conferência.

Já a política de alavancagem, conforme demonstrado por Keck e Sikkink (1998), é a articulação para agregarem atores mais poderosos que a própria rede, de modo a “alavancarem” sua capacidade de influência e pressão. De acordo com as autoras, ao exercer influência sobre instituições mais poderosas, grupos que possivelmente são mais “fracos” conseguem influenciar diretamente o comportamento dos Estados, para muito além da capacidade que possuíam inicialmente (Keck; Sikkink, 1998). Dessa maneira, a identificação e o mapeamento de pontos de influência é uma estratégia crucial para as organizações da sociedade civil que se organizam em redes transnacionais.

Esse processo de alavancagem possui duas facetas diferentes, mas que se complementam: a alavancagem material e a alavancagem moral. A alavancagem material geralmente se relaciona com dinheiro ou bens, mas também pode envolver votos em organizações internacionais ou cargos de prestígio (Keck; Sikkink, 1998). Um exemplo disso é

a questão dos direitos humanos, que ganhou muito mais peso a partir do momento que governos e instituições financeiras passaram a responder violações com sanções econômicas e cortes na ajuda militar (Keck; Sikkink, 1998).

Já a alavancagem moral, por sua vez, envolve a chamada “mobilização da vergonha”, em que o comportamento de atores chave é destacado internacionalmente para análise dos Estados (Keck; Sikkink, 1998). Como os Estados valorizam o prestígio internacional, geralmente essa estratégia é eficiente para influenciar em suas declarações ou comportamentos, produzindo resultados como um voto favorável à determinada resolução. Além disso,

Embora a influência das ONGs muitas vezes dependa da obtenção de aliados poderosos, a criação desses vínculos depende da capacidade de mobilizar a solidariedade de seus membros ou da opinião pública por meio da mídia. Nas democracias, o potencial de influenciar os votos dá aos grandes membros uma vantagem no lobby para a mudança de políticas [...]. (Keck; Sikkink, 1998, tradução nossa)

Nas negociações sobre mudanças climáticas dentro da UNFCCC, o processo de *shaming* é muito presente para identificar países que estão obstruindo as negociações e votando contra políticas ambiciosas de enfrentamento. Um exemplo disso é o Prêmio Fóssil do Dia, entregue pela *Climate Action Network* para os países que apresentaram as piores atitudes durante um dia da Conferência das Partes.

No caso da COP 21, podemos observar claramente esse processo ocorrendo com os países que se posicionaram de maneira contrária ao estabelecimento da meta de limitar o aumento da temperatura terrestre em até 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais. Ao alinharem conceitualmente a do limite de 1,5°C ao direito de sobrevivência de todos os países, principalmente dos países vulneráveis, as organizações da sociedade civil tornavam a meta um imperativo moral que deveria ser seguido.

Por fim, a política de responsabilidade ou prestação de contas tem a ver com a pressão para que os Estados cumpram suas promessas feitas e suas obrigações estabelecidas. De acordo com Keck e Sikkink (1998), muitas vezes as organizações da sociedade civil se dedicam para que os Estados mudem seus comportamentos e assumam compromissos publicamente, o que muitas vezes acontece apenas discursivamente para desviar a atenção da população. Entretanto, essas declarações são oportunidades para a política de responsabilidade, já que ao se comprometerem publicamente com um princípio, as TANs podem usar suas falas para expor a distância entre o discurso e a prática (Keck; Sikkink, 1998).

A YOUNGO utilizou a estratégia de política de responsabilidade para cobrar as partes nas intervenções que fez durante sessões da COP 21. No encerramento das sessões do Grupo de Trabalho Ad Hoc sobre a Plataforma de Durban para Ação Aprimorada (ADP), a constituinte pontuou em sua fala o compromisso assumido em Durban de “aprimorar as ações para fazer mais para proteger o futuro” e seu “comprometimento e determinação” assumidos em Paris para “salvar as gerações jovens e futuras dos impactos destrutivos das mudanças climáticas” (YOUNGO, 2015). Na ocasião, jovens e crianças se uniam para afirmar que apesar de reconhecerem os esforços dos países para superar as divergências, estavam “realmente preocupados com a lacuna entre as palavras que ouvimos de nossos Chefes de Estado e o progresso que testemunhamos” (YOUNGO, 2015).

Essas estratégias foram utilizadas de diferentes formas durante os dias de conferência. Além do uso dos documentos de posicionamento, como o Manifesto COY 11, e das intervenções, os membros da constituinte de crianças e jovens atuavam diretamente com os negociadores, com o objetivo de discutir os textos apresentados nas sessões e sugerir alterações de acordo com suas reivindicações. De acordo com Rietig (2016), as ONGs que fazem parte de TANs fazem lobby junto aos governos para influenciar as posições governamentais, se engajando em atividades como trabalhar com negociadores, prestar consultoria e comunicar demandas, além do fornecimento de informações.

Dessa maneira, para verificar se seus objetivos foram bem sucedidos e se suas estratégias trouxeram o resultado esperado, consideramos importante verificar o aparecimento de suas reivindicações no texto do Acordo de Paris e determinar seu nível de influência de acordo com o proposto por Keck e Sikkink (1998).

3. VITÓRIAS E DERROTAS: O PROCESSO POLÍTICO DE PARTICIPAÇÃO E A CAPACIDADE DE INCIDÊNCIA DA YOUNGO NO ACORDO DE PARIS

Diante da diversidade de estratégias tradicionalmente utilizadas por TANs para amplificar sua capacidade de incidência nos processos políticos, conforme discorreremos na seção anterior, é necessário verificar também quão bem sucedidas essas estratégias são. Keck e Sikkink (1998) afirmam que as TANs possuem influência quando conduzem a mudanças políticas em seus alvos e/ou em outros Estados e instituições. De acordo com as autoras,

tanto as características da questão como as características do ator são partes importantes da nossa explicação de como as redes afetam os resultados políticos e as condições em que as redes podem ser eficazes. As características da questão, como a importância e a ressonância no âmbito das agendas nacionais ou institucionais existentes, podem nos dizer alguma coisa sobre a probabilidade de as redes conseguirem inserir novas ideias e discursos nos debates políticos. O sucesso em influenciar a política depende da força e da densidade da rede, e da sua capacidade de conseguir influência. (Keck; Sikkink, 1999, tradução nossa)

Diferentemente de outras campanhas ambientais realizadas por TANs, que tratavam sobre bens comuns de maneira desumanizada, a YOUNGO foi capaz de dar um rosto humano para suas demandas, fortalecendo seu pleito, já que ressaltavam que a crise climática afeta particularmente os jovens e interfere em seu direito de um futuro saudável e seguro. De acordo com um dos entrevistados “a maioria de nós da YOUNGO também fazia parte de outros grupos de jovens, já que a YOUNGO era a organização guarda-chuva interna. Nós usávamos o espaço de arte (não lembro onde era) para nos reunirmos e nos coordenarmos com outros jovens ativistas”⁶.

Dessa maneira, para verificar a capacidade da YOUNGO de influenciar os resultados das negociações do Acordo de Paris, em 2015, consideraremos diferentes níveis de sucesso para seus objetivos, também chamados de estágios de influência (Keck; Sikkink, 1998). Baseada nos resultados produzidos, o uso dessa metodologia nos permite avaliar de maneira empírica a relevância de atores não-tradicionais nos espaços internacionais de tomada de decisão, principalmente de organizações não-governamentais de juventude.

O primeiro estágio de influência apresentado pelas autoras é o de criar ou gerar atenção para um assunto, estabelecendo assim uma agenda sobre aquele tema e mobilizando o debate

⁶ Trecho retirado das entrevistas realizadas durante a pesquisa.

público para ela (Keck; Sikkink, 1998). Quando atingem esse estágio, as TANs são capazes de mudar o valor que determinada questão possui em um contexto no qual o debate político acontece. Esse foi o caso dos anos e décadas temáticas da ONU, como a Década Internacional das Mulheres e o Ano dos Povos Indígenas, já que serviram para conscientização acerca destes temas (Keck; Sikkink, 1998).

Em segundo lugar, Keck e Sikkink (1998) consideram a capacidade de influenciar posições discursivas como uma demonstração de sucesso das estratégias utilizadas pelas TANs, seja em declarações internacionais ou em posições políticas domésticas. Nesse sentido, “falamos de estágios de impacto, e não apenas de tipos de impacto, porque acreditamos que uma maior atenção e mudanças nas posições discursivas tornam os governos mais vulneráveis às reivindicações que estas redes levantam” (Keck; Sikkink, 1998). Portanto, quando uma TAN consegue fazer um Estado mudar seu discurso, seu esforço passa a ser para que ele cumpra os compromissos que assumiu verbalmente, e não mais para que mude seu posicionamento.

Já o terceiro estágio de influência se refere à capacidade de interferir nos procedimentos institucionais. Essas mudanças, além de indicarem a possibilidade de alterações políticas posteriores, também podem gerar uma aproximação entre os atores-chave e oferecer a oportunidade de exercer táticas de pressão de dentro para fora (Keck; Sikkink, 1998). O quarto é a influência sob a mudança de política por parte dos atores-alvo, que podem ser Estados, organizações internacionais ou regionais, ou até mesmo atores privados; e o quinto nível de influência (o mais alto) é a capacidade de interferir no comportamento dos Estados.

Conforme exposto nas seções anteriores, as demandas da juventude, na maioria dos casos, se alinhavam com as demandas de outros grupos da sociedade civil, o que tornava essas reivindicações mais abrangentes e fortalecidas, aumentando a capacidade de pressão sobre os Estados para que as aceitassem. Nesse caso, podemos observar a ocorrência do efeito bumerangue (Keck; Sikkink, 1998) a partir de compromissos internacionais firmados sob a pressão de TANs que reverberam internamente nos Estados e incentivam mudanças nas políticas nacionais.

Ao conseguir inserir suas demandas no Acordo de Paris, essas conquistas passam a servir como ferramenta de pressão interna, uma vez que os Estados, ao se comprometerem no âmbito internacional, se veem pressionados por suas sociedades civis e pelo próprio sistema internacional a adotar medidas concretas e alinhadas às responsabilidades assumidas. Esse

mecanismo amplia a influência das TANS, pois transforma conquistas internacionais em alavancas para mudanças domésticas, fortalecendo a agenda climática em diferentes níveis de governança.

As principais demandas levantadas pela sociedade civil durante a COP de Paris eram para que o novo acordo fosse baseado no princípio das Responsabilidades Comuns Porém Diferenciadas (CBDR) e que contivesse um Artigo 2 robusto, limitando o aumento da temperatura em 1,5°C considerando os níveis pré-industriais e com menções aos Direitos Humanos em seus dispositivos. Além disso, outra demanda que não era apenas da juventude era pela existência de um mecanismo de perdas e danos no novo texto negociado.

Como resultado dessas articulações, o Acordo de Paris contém a primeira menção dos direitos humanos em um tratado sobre mudanças climáticas, o que pode ser considerado uma vitória das ONGs. O preâmbulo do acordo reconhece que a mudança do clima é uma preocupação da humanidade e que “as Partes devem, ao tomar medidas para lidar com a mudança climática, respeitar, promover e considerar suas respectivas obrigações em relação aos direitos humanos” (UNFCCC, 2015). De acordo com Mayer (2016), essa inserção do tema é histórica e resultado de anos de trabalho por parte das organizações da sociedade civil.

Ainda no Preâmbulo, também verificamos a presença da igualdade de gênero e do empoderamento das mulheres como aspectos fundamentais a serem considerados nas medidas de enfrentamento às mudanças climáticas, refletindo as demandas da juventude e da sociedade civil.

No que tange à limitação do aumento da temperatura em 1,5°C, consideramos que houve uma vitória parcial, já que a meta estabelecida pelo acordo é “manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2°C em relação aos níveis pré-industriais, e envidar esforços para limitar esse aumento da temperatura a 1,5°C” (UNFCCC, 2015). Além disso, em relação a perdas e danos, Allan e Hadden (2017) destacam que:

Entre as diversas disposições, os países reconheceram em um artigo autônomo “a importância de evitar, minimizar e lidar com perdas e danos associados aos efeitos adversos das mudanças climáticas, inclusive eventos climáticos extremos e eventos de início lento” (UNFCCC 2015a). Esse compromisso resolveu uma das questões mais polêmicas da agenda da conferência de Paris, incluindo tanto um artigo autônomo quanto uma decisão separada excluindo a responsabilidade e a compensação. Em geral, esse resultado foi visto como uma mudança em direção, mas não totalmente alinhado com as demandas das organizações não governamentais (Allan e Hadden, 2017, tradução nossa)

O Acordo também possui um artigo para tratar sobre adaptação e estabelece uma Meta Global de Adaptação, destacando a importância das ações relacionadas ao tema, refletindo mais uma das demandas prioritárias da YOUNGO. Em seu 7º artigo,

as Partes estabelecem o objetivo global para a adaptação, que consiste em aumentar a capacidade de adaptação, fortalecer a resiliência e reduzir a vulnerabilidade à mudança do clima, com vistas a contribuir para o desenvolvimento sustentável e a assegurar uma resposta de adaptação adequada no contexto da meta de temperatura a que se refere o Artigo 2º. (UNFCCC, 2015)

Além disso, o Acordo de Paris também inclui dispositivos que reforçam a responsabilidade dos países desenvolvidos em prover suporte financeiro e técnico para os países em desenvolvimento, conforme está expresso em seu Artigo 9: “as Partes países desenvolvidos devem prover recursos financeiros para auxiliar as Partes países em desenvolvimento tanto em mitigação como em adaptação, dando continuidade às suas obrigações existentes sob a Convenção” (UNFCCC, 2015).

Entretanto, por possuir a estrutura organizacional e a lógica comportamental de uma TAN, a YOUNGO possui um papel importante na influência sobre processos decisórios e no comportamento dos Estados em relação às questões climáticas, sendo capaz de incidir politicamente por pautas próprias, ainda que sem apoio de outras redes da sociedade civil. Thew (2018) destaca que foram justamente essas características, somadas a utilização de estratégias de advocacy que possibilitaram o reconhecimento formal da constituinte de jovens e crianças de maneira oficial pela UNFCCC em 2009.

Como resultado da análise documental realizada, identificamos que as pautas prioritárias da juventude durante a COP 21 eram: um foco maior em adaptação no novo acordo; a inclusão de mecanismos de igualdade de gênero expressos no texto; justiça intergeracional; limitação do aumento da temperatura terrestre em 1,5°C; inclusão de um mecanismo de perdas e danos; o princípio CBDR como guia; e a existência de mecanismos de suporte financeiro e técnico.

Thew *et al* (2020) corroboram com os resultados encontrados por essa pesquisa, pois afirmam que uma das pautas predominantes articulada pelas juventudes nas reuniões preparatórias para a COP 21 foi a justiça intergeracional e a preocupação com seus futuros. Ao realizar uma pesquisa baseada em entrevistas com membros da YOUNGO que estavam

presentes na COP 21, Souza (2016) também encontra como principal tema pleiteado pela juventude a equidade intergeracional e a justiça climática.

Além disso, Thew *et al* (2020) pontuam que um tema chave foi a inclusão consultiva da juventude nos processos decisórios, demandando reconhecimento de que as decisões tomadas iriam afetar diretamente seus futuros, o que também foi identificado por essa pesquisa, apesar de não ter sido considerado como uma pauta prioritária de acordo com os critérios estabelecidos.

Portanto, de modo a ser capaz de verificar a capacidade de influência específica da YOUNGO, verificamos as articulações e resultados da pauta de equidade intergeracional. Nesse sentido, identificamos que a YOUNGO foi bem sucedida e conseguiu influenciar as negociações de modo a incluir a justiça e a equidade intergeracional no Preâmbulo do Acordo de Paris (UNFCCC, 2015).

Em seu preâmbulo, o acordo assinado em 2015 estabelecia que:

Reconhecendo que a mudança do clima é uma preocupação comum da humanidade, as Partes deverão, ao adotar medidas para enfrentar a mudança do clima, respeitar, promover e considerar suas respectivas obrigações em matéria de direitos humanos, direito à saúde, direitos dos povos indígenas, comunidades locais, migrantes, crianças, pessoas com deficiência e pessoas em situação de vulnerabilidade e o direito ao desenvolvimento, bem como a igualdade de gênero, o empoderamento das mulheres e a equidade intergeracional. (UNFCCC, 2015)

Apesar de o preâmbulo não ser legalmente vinculativo, Thew *et al* (2020) afirmam que sem a defesa da juventude, qualquer referência à justiça intergeracional poderia ter sido apagada, já que o Acordo de Paris não possui quaisquer referências às gerações futuras. De acordo com Mayer (2016), ainda que a força jurídica de uma cláusula operativa possa ser questionada, sua relevância é reconhecida no direito internacional costumeiro, de modo que “o preâmbulo de um tratado pode não ser capaz de criar direitos ou obrigações por si só [...] No entanto, a relevância das cláusulas contidas no preâmbulo de um tratado para a interpretação desse tratado é claramente reconhecida no direito internacional consuetudinário” (Mayer, 2016, tradução nossa).

Dessa maneira, ao considerarmos os níveis de influência propostos por Keck e Sikkink (1998), identificamos que ao garantir a introdução do termo “justiça intergeracional” no texto do Acordo de Paris, a YOUNGO atingiu quatro dos cinco estágios estabelecidos, pois apesar de ser capaz de trazer atenção para o assunto, influenciar nas posições discursivas dos Estados

(inclusive em uma norma codificada), nos procedimentos institucionais e na mudança de política, não foi capaz de garantir uma mudança prática em seus comportamentos.

Ao colocar suas demandas sob os holofotes na COP 21, através do uso de estratégias como a política de informação e a política simbólica, os jovens foram bem sucedidos em inserir diferentes temas na agenda, ainda que estes tenham sido incluídos ou não no texto final. As estratégias de política simbólica, como as ações realizadas para causar impacto visual e emocional, ajudaram a chamar a atenção para a urgência das suas demandas e engajar a opinião pública. Já as estratégias de política de informação, principalmente as intervenções nas plenárias, permitiam que os jovens apresentassem informações detalhadas e argumentos que reforçavam sua legitimidade em relação aos negociadores e os demais atores envolvidos.

Tendo em vista as condições específicas que envolvem as TANs como a YOUNGO, que operam dentro do contexto da UNFCCC, também destacamos seu sucesso em atingir o nível de influência de mudança discursiva. A partir da realização de bilaterais com os negociadores e do uso da política de responsabilidade, os jovens foram capazes de garantir que os países se comprometessem com alcançar a justiça intergeracional, se tornando passíveis de cobranças posteriores.

A partir de uma grande mudança institucional que fizeram em 2011, ao se tornarem parte da UNFCCC de maneira oficial, a YOUNGO se tornou capaz de interferir nos procedimentos institucionais, reforçando sua posição como representante da juventude e aumentando sua influência sobre os procedimentos institucionais ao longo dos anos. Justamente por conta desse novo status, a YOUNGO pôde demandar uma participação mais efetiva dentro das salas de negociação e ampliar seus espaços de fala, mesmo diante das restrições impostas pelo contexto particular da COP 21 em Paris. Essa capacidade de atuação institucional permitiu à YOUNGO pressionar por uma presença mais ativa, fortalecendo sua influência e ampliando as oportunidades de vocalizar as demandas da juventude no processo decisório.

A YOUNGO também foi bem sucedida na influência sobre a mudança de política, pois a partir de suas ações conseguiu garantir a presença de compromissos no texto do acordo assinado que estivessem alinhados aos seus objetivos. Como pontuamos, além da equidade intergeracional, o texto também incluía mecanismos de perdas e danos, a limitação em 1,5°C e o princípio CBDR.

Entretanto, observamos a partir das evidências analisadas que, embora a YOUNGO tenha obtido sucesso em todos os outros níveis, ela não conseguiu promover uma mudança concreta no comportamento dos Estados. Apesar das conquistas em influenciar a agenda e os compromissos estatais, o impacto de suas ações não alterou de maneira significativa as práticas estatais. Dessa forma, esse último estágio de influência permanece como um desafio a ser enfrentado pela constituinte.

Além da equidade intergeracional, a atuação da YOUNGO também é perceptível em outras áreas, como no Artigo 6 do Acordo de Paris, que trata de mecanismos de mercado e cooperação. Segundo Thew (2018), o “poder cognitivo” exercido pela YOUNGO, ou seja, sua habilidade de influenciar a compreensão de tomadores de decisão, foi essencial ao longo das negociações. A pesquisa da autora demonstra que ao oferecerem sugestões de emendas e construírem relações com os tomadores de decisão, os jovens foram bem sucedidos em influenciar alguns aspectos do Artigo 6, conforme a autora demonstra:

Isso inclui o reconhecimento dos representantes das Organizações Internacionais Governamentais, conforme demonstrado na seguinte citação: “tendo ouvido as declarações dos jovens e visto conexões no texto, acho que é seguro supor que a influência dos jovens no Artigo 6 foi adotada pela COP”. Esse sentimento foi compartilhado por negociadores que trabalhavam no Artigo 6, que enfatizaram que os jovens fizeram contribuições políticas específicas, enquanto seu interesse contínuo no tópico contribuiu para manter essas questões “vivas”, ou seja, na mesa de negociação. “Em uma área onde eu não tinha uma visão firme, uma boa sugestão da YOUNGO sobre o Programa de Trabalho de Doha influenciou minha posição e temos isso agora”. Em algumas questões, vemos mais referências de e para YOUNGO no texto, especialmente no Artigo 6. “O Artigo 6 ainda está vivo em parte por causa da YOUNGO”. (Thew, 2018, tradução nossa)

Por fim, também verificamos que a educação climática, uma demanda prioritária da YOUNGO, foi incluída no corpo do Acordo de Paris, no Artigo 12, sendo também uma vitória da constituinte e uma demonstração da capacidade de sua capacidade de influência nos resultados das negociações. O texto afirma que:

As partes devem cooperar na adoção de medidas, conforme o caso, para melhorar a educação, o treinamento, a conscientização pública, a participação pública e o acesso público à informação sobre mudança do clima, reconhecendo a importância dessas medidas no que se refere ao fortalecimento de ações no âmbito deste Acordo. (UNFCCC, 2015)

A partir das entrevistas estruturadas realizadas com 10 jovens que estavam presentes na COP 21, também analisamos suas percepções sobre as vitórias e os sucessos alcançados pela YOUNGO, de modo a verificar se convergem ou divergem dos resultados encontrados em outras fontes. Os entrevistados foram selecionados de maneira aleatória a partir de uma lista

disponibilizada pela YOUNGO, que continha informações pessoais como nome, idade e telefone dos participantes da COP 21 com menos de trinta anos.

As respostas encontradas apontam que para além da equidade intergeracional, educação climática e mecanismos de perdas e danos presentes no texto, outras vitórias são consideradas, como a demonstração de uma sociedade civil forte e a pressão bem-sucedida para criação de um novo acordo. Entretanto, quando questionados sobre a capacidade de influência da YOUNGO no Acordo de Paris, a maioria dos entrevistados indicou perceber essa influência como limitada.

Dessa forma, as entrevistas revelam uma percepção mista sobre o impacto da YOUNGO na COP 21. Embora os jovens reconheçam avanços importantes, como a inclusão de princípios centrais para a juventude e o fortalecimento da sociedade civil no processo negocial, também evidenciam as limitações enfrentadas pelo grupo diante das estruturas institucionais e dos interesses estatais consolidados. Esses resultados reforçam a complexidade do papel da YOUNGO no cenário internacional: apesar de seu protagonismo crescente e das vitórias simbólicas e procedimentais, sua capacidade de influência direta sobre os resultados finais do Acordo de Paris encontrou barreiras, refletindo os desafios enfrentados por atores da sociedade civil em espaços multilaterais.

CONCLUSÃO

O agravamento das mudanças climáticas, somado à inação por parte dos Estados têm trazido cada vez mais jovens para o seio da UNFCCC, representando um aumento de 6,4% na participação de membros da constituinte nas COPs (UNFCCC, 2024). As razões para tal mobilização são variadas e podem ser resultado da esperança de participarem dos processos de negociação e pressionarem por políticas mais ambiciosas, da angústia e ecoansiedade gerada pela possibilidade de um futuro incerto.

Diante desse cenário, nosso trabalho partiu da inquietação de compreender os mecanismos utilizados e as formas e métodos de atuação da constituinte oficial de crianças e jovens da UNFCCC, especialmente durante a COP 21 em 2015. Tínhamos como hipótese inicial que a atuação de ONGs de juventude foi potencializada ao se organizarem através da YOUNGO, caracterizada conceitualmente neste trabalho como uma TAN. Consideramos também que houve uma capacidade maior de articulação durante as negociações do Acordo de Paris em 2015, gerando uma influência nos procedimentos institucionais.

Ao investigarmos como as organizações de juventude da sociedade civil se articulam para participar do processo multilateral de tomada de decisão sobre mudanças climáticas identificamos que, durante a COP 21, essas organizações atingiram quatro níveis de influência no resultado do Acordo de Paris. Primeiramente, exerceram impacto discursivo ao inserir temas como justiça intergeracional, educação climática e proteção dos direitos humanos no debate internacional, resultando na criação de questão e estabelecimento de agenda.

Em seguida, influenciaram procedimentos institucionais ao garantir maior participação nos espaços de negociação e ampliar suas oportunidades de fala, mesmo diante das restrições impostas pelo contexto específico em Paris. Além disso, exerceram influência política ao pressionar por compromissos mais ambiciosos, contribuindo para a formulação de um novo acordo global, resultando na influência nas posições discursivas dos Estados e na mudança de política. Observa-se, ainda, que essas ações geraram efeitos além do processo multilateral, refletindo internamente nos Estados por meio do efeito bumerangue, no qual a pressão internacional reverbera em políticas nacionais e fortalece a sociedade civil em seus próprios países.

Durante a realização dessa pesquisa também foi possível observar que a maioria das pautas advogadas pela YOUNGO estavam em forte consonância com as pautas de outras organizações da sociedade civil. A partir dos resultados obtidos, compreendemos que a atuação em rede não só fortalece as organizações de juventude em incidirem sobre as negociações internacionais de mudanças climáticas, mas também fortalecem a própria TAN.

A utilização de métodos e estratégias de advocacy característicos das TANs garante uma participação efetiva das organizações de juventude, de modo que não só engaja os jovens em grandes conferências internacionais, mas torna-os parte do processo político de tomada de decisão. Dessa maneira, a participação deixa de ser um fim em si mesma e a juventude deixa de ter um simples envolvimento e passa para a possibilidade de influência. Nesse sentido, Lasker e Guidry (2009) afirmam que a participação política só faz sentido se o processo pode ser influenciado de alguma forma pelos integrantes. Para os autores,

A voz e a influência têm tudo a ver com ideias, e descobrimos que a chave para conseguirmos atingir estes objetivos é fazer das ideias dos *players* o foco central do nosso processo de participação. “A nossa noção de sucesso também se torna mais clara, porque podemos avaliar a influência de grupos historicamente excluídos, analisando em que medida as suas ideias moldam as questões que o processo aborda e a forma como o processo aborda essas questões.” (Lasker; Guidry, 2009)

Outro fator observado a partir da pesquisa é que o *momentum* é muito importante para determinar as conquistas ou não da sociedade civil. Conforme Keck e Sikkink falam, eventos podem ocorrer em determinado momento específico que irão facilitar a aprovação de acordos e outras conquistas. Por essa razão, entendemos que o processo de advocacy é construído ao longo do tempo, de maneira paulatina. É possível que, mesmo com a replicação exata da atuação da sociedade civil e principalmente da YOUNGO, os resultados não fossem os mesmos em um contexto político, econômico e ambiental diferente.

Também observamos que a atuação conjunta das TANs as fortalece, ampliando seu poder de articulação política e sua capacidade de influenciar processos decisórios internacionais. A união da YOUNGO com outras TANs que estão em torno da UNFCCC, como a *Climate Action Network* e a constituinte de mulheres e gênero, por exemplo, deram maior visibilidade para suas pautas e as tornaram mais difíceis de serem ignoradas.

Por fim, destacamos que embora haja uma diversidade de estudos sobre TANs, o impacto exercido por atores externos sobre a formulação e execução de suas estratégias ainda permanece pouco explorado. Tendo em vista que essas redes se organizam para promover

mudanças políticas embasadas em valores específicos, é provável que grupos com interesses e valores divergentes ou opostos busquem neutralizar suas ações.

Como apontamento para pesquisas futuras, ressaltamos a necessidade de investigar atores contrários que se destacam por seu objetivo de retardar, obstruir ou mesmo inviabilizar políticas climáticas eficazes, tanto no âmbito doméstico quanto no internacional. De acordo com Ekberg et al (2022), o conceito de obstrução climática oferece uma terminologia coerente e interdisciplinar para analisar as formas complexas de manutenção do status quo, unindo conceitualizações de diferentes áreas acadêmicas que buscam explicar a ausência de políticas climáticas adequadas, além funcionar como um guarda-chuva de outros conceitos (como negação, oposição, atraso e rejeição).

Utilizando a definição de Brulle, Roberts e Spencer (2024) para obstrucionismo climático (“ações e esforços intencionais para atrasar ou bloquear políticas de mudanças climáticas que sejam compatíveis com o atual consenso científico sobre o que é necessário para evitar uma interferência antropogênica perigosa no sistema climático”), destacamos que, assim como a sociedade civil, os atores obstrucionistas também podem se organizar em rede, como é o caso do Contra Movimento das Mudanças Climáticas (CCCM), “um ecossistema de organizações e indivíduos que operam usando recursos monetários e discursos de poder para moldar a não-resposta pública e política às mudanças climáticas” (Dunlap et al, 2020).

Essa rede de organizações, think tanks, indústrias, fundações e outros grupos ligados à indústria fóssil tem trabalhado em campanhas, distorcido e minimizado os impactos da mudança do clima, criticando políticas internacionais e domésticas que são direcionadas para esse propósito (McKie, 2019).

Nas palavras de McKie (2019), “as organizações do CCCM operam como uma rede que tenta proteger um sistema econômico baseado em combustíveis fósseis desafiado pela ascensão do ambientalismo e da política ambiental”. Esses grupos utilizam diferentes estratégias e argumentos ao longo do tempo, de acordo com o contexto em que estão inseridos, construindo uma narrativa multifacetada que os capacitam para falar com diferentes públicos, ideias e níveis de conhecimento, além de responder a diferentes argumentos em prol do enfrentamento das mudanças climáticas.

Consideramos importante a existência de pesquisas sobre o tema, pois tendo em vista a multiplicidade de atores e estratégias obstrucionistas existentes e seu objetivo de incidir na

política internacional sobre a mudança do clima, entendemos que o processo político de participação das TANs nas negociações sobre mudanças climáticas pode ser afetado, já que a descredibilização do debate climático, a desinformação e a criação de contranarrativas são barreiras que essas redes enfrentam.

REFERÊNCIAS

- ALISSON, Juliann E. “The study of global environmental politics: strategies for research and learning”. In: HARRIS, Paul G. (Ed.) *Routledge Handbook of Global Environmental Politics*. London and New York: Routledge, 2014.
- ALLAN, J. I.; HADDEN, J. Exploring the framing power of NGOs in global climate politics. *Environmental Politics*, v. 26, n. 4, p. 600–620, 4 jul. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09644016.2017.1319017>. Acesso em: 16 out. 2024.
- BÄCKSTRAND, K. et al. Non-State Actors in Global Climate Governance: From Copenhagen to Paris and Beyond. *Environmental Politics*, 4 jul. 2017. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09644016.2017.1327485>. Acesso em: 16 out. 2024.
- BRULLE, Robert J.; ROBERTS, J. Timmons; SPENCER, Miranda C.; *et al* (Orgs.). *Climate Obstruction across Europe*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2024.
- CLIMATE ACTION NETWORK. ECO Newsletter, n. 5393, p. 1-4, 2015. Disponível em: https://climatenetwork.org/wp-content/uploads/2021/02/eco_-_monday_30_november_-_final.pdf. Acesso em: 20 out. 2024.
- CLIMATE ACTION NETWORK. ECO Newsletter, n. 5437, p. 1-2, 2015. Disponível em: https://climatenetwork.org/wp-content/uploads/2021/02/eco-_thursday_3_dec.pdf. Acesso em: 20 out. 2024.
- CLIMATE VULNERABLE FORUM. Manila-Paris Declaration of the Climate Vulnerable Forum, 2015. Disponível em: <https://cvfv20.org/wp-content/uploads/2024/08/Manila-Paris-Declaration-2015.pdf>. Acesso em: 20 out. 2024.
- COLLIER, D. Understanding Process Tracing. *PS: Political Science & Politics*, v. 44, n. 4, p. 823–830, out. 2011. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/ps-political-science-and-politics/article/understanding-process-tracing/183A057AD6A36783E678CB37440346D1>.
- COLLINS, Patricia Hill. *On Violence, Intersectionality and Transversal Politics*. Cambridge: Polity Press, 2017.
- CONFERENCE OF YOUTH. Global Youth Statement, p. 1-25, 2015.
- COP 21. Extraordinary participation of civil society. *Press release*, 2015. Disponível em: <http://www.cop21.gouv.fr/en/les-espaces-generations-climat/>. Acesso em: 19 out. 2024.
- GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. [s.l.] Cornell University Press, 1993.

HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. "Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes." *Mershon International Studies Review*, vol. 40, no. 2, p. 177-228, 1996.

JACOBS, M. High pressure for low emissions: how civil society created the Paris climate agreement. *Juncture*, v. 22, n. 4, p. 314-323, 2016. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.2050-5876.2016.00881.x>. Acesso em: 19 out. 2024.

KATZENSTEIN, P. J.; KEOHANE, R. O.; KRASNER, S. D. International Organization and the Study of World Politics. *International Organization*, v. 52, n. 4, p. 645–685, out. 1998. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/abs/international-organization-and-the-study-of-world-politics/5C7D2CCD24DC58FD2B8F4ECF0C2C0E93>. Acesso em: 5 ago. 2024.

KECK, M. E.; SIKKINK, K. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. 1st edition ed. Ithaca, N.Y: NCROL, 1998.

KEOHANE, R. O. After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy. Rev. ed. Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, R. O. International Institutions: Can Interdependence Work? *Foreign Policy*, n. 110, p. 82–194, 1998. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1149278>. Acesso em: 5 ago. 2024.

KUYPER, J. W. Institutional accountability of nonstate actors in the UNFCCC: exit, voice, and loyalty. *Review of Policy Research*, v. 34, n. 1, p. 31-54, 2017. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/ropr.12217>

LA ROVERE, E. O Brasil e a COP 21. *Cadernos Adenauer*, v. XVII, n. 2, p. 11-24. 2016. Disponível em: https://www.kas.de/documents/265553/265602/7_file_storage_file_20315_5.pdf/5207f913-71ab-6a36-023f-4b34cb96ad2b>. Acesso em: 19 out. 2024.

MAYER, B. Human Rights in the Paris Agreement. 6 maio 2016. Disponível em: https://brill.com/view/journals/clla/6/1-2/article-p109_7.xml. Acesso em: 19 out. 2024.

MORGAN, J. Paris COP 21: Power that Speaks the Truth? *Globalizations*, v. 13, n. 6, p. 943–951, 1 nov. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14747731.2016.1163863>. Acesso em: 19 out. 2024.

NISBETT, N.; SPAISER, V. Moral power of youth activists – Transforming international climate Politics? *Global Environmental Change*, v. 82, p. 102-717, 1 set. 2023. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378023000833>. Acesso em: 16 out. 2024.

ONU. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: ONU, 1992.

ORR, S. K. Institutional Control and Climate Change Activism at COP 21 in Paris. *Global Environmental Politics*, v. 16, n. 3, p. 23–30, 1 ago. 2016. Disponível em: https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00363. Acesso em: 19 out. 2024.

PUTNAM, Robert D. “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”. *International Organization* 42, n.3, p. 427-460, 1988.

RHODES, C. J. The 2015 Paris Climate Change Conference: Cop21. *Science Progress*, v. 99, n. 1, p. 97–104, 1 mar. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.3184/003685016X14528569315192>. Acesso em: 19 out. 2024.

RISSE, T. Perspectivas feministas sobre relações internacionais. In: CARLSNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. A. (orgs.). *Handbook of International Relations*. Thousand Oaks, Califórnia: SAGE Publications, 2002.

ROBBINS, A. How to Understand the Results of the Climate Change Summit: Conference of Parties21 (COP21) Paris 2015. *Journal of Public Health Policy*, v. 37, n. 2, p. 129–132, 1 maio 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/jphp.2015.47>. Acesso em: 19 out. 2024.

THEW, H. Youth participation and agency in the United Nations Framework Convention on Climate Change. *International Environmental Agreements*, v. 18, p. 369-389, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10784-018-9392-2>.

THEW, H.; MIDDLEMISS, L.; PAAVOLA, J. “Youth is not a political position”: Exploring justice claims-making in the UN Climate Change Negotiations. *Global Environmental Change*, v. 61, p. 102036, 1 mar. 2020. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378019309045>. Acesso em: 31 out. 2024.

TOSTES, A. “Um Casamento Feliz: Direito Internacional e Sociedade Civil Global na Formação dos Regimes Internacionais”, *Revista de Sociologia Política*, n.27, 2006, p.65-76.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. *Visions for Change: Recommendations for Effective Policies on Sustainable Lifestyles*, 2011.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). *Statistics on Admission*. Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/parties-non-party-stakeholders/non-party-stakeholders/statistics-on-non-party-stakeholders/statistics-on-admission>.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). *Youth Participation in the UNFCCC Negotiation Process*. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/youth_participation_in_the_unfccc_negotiations.pdf.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. *Non-governmental organization constituencies*, 2023. Disponível em: <https://unfccc.int/documents/36933>.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. United Nations Framework Convention on Climate Change. Rio de Janeiro: UN, 1992. Disponível em: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf

UNITED NATIONS. *Agenda 21*. 1992. Disponível em:
<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>.

UNITED NATIONS. *The future we want*. 2012. Disponível em:
https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=E.

VELTRONE, A. As ciências sociais e as mudanças climáticas. *Ateliê Geográfico*, v. 11, n. 3, p. 134-154, 2017.

WAPNER, P. Politics Beyond the State: Environmental Activism and World Civic Politics. *World Politics*, v. 47, n. 3, p. 311–340, 1995.

ANEXO A – Roteiro das entrevistas

- 1- Você participou da COP 21?
- 2- Você fazia parte da YOUNGO durante a COP 21?
- 3- Quais foram as principais demandas ou prioridades da YOUNGO durante a COP 21?
- 4- Quais estratégias a YOUNGO usou para defender suas demandas na COP 21?
- 5- Como os membros da YOUNGO se coordenaram com outras organizações da sociedade civil ou grupos de jovens?
- 6- Em sua opinião, que vitórias ou sucessos a YOUNGO obteve na COP 21?
- 7- Como você acha que a participação da YOUNGO influenciou o Acordo de Paris final?