

AS CIDADES ENQUANTO ATORES DO DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE – ESTUDO DE CASO: O GRUPO C40

LES VILLES EN TANT QU'ACTEURS DU DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT – ÉTUDE DE CAS: LE GROUPE C40

Debora Sotto

RESUMO

Desde a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, realizada na cidade do Rio de Janeiro, em 1992, as cidades, não obstante desprovidas de personalidade jurídica de direito internacional, foram reconhecidas como atores do Direito Internacional Público, sobretudo, do Direito Internacional do Meio Ambiente, desenvolvendo fórmulas bilaterais e multilaterais de cooperação internacional entre cidades. Nesse contexto, o objetivo do presente trabalho é analisar a formação e a atuação das redes internacionais de cidades dedicadas à proteção internacional do meio ambiente, com base em textos jurídicos e de relações internacionais, a partir do estudo de caso do Grupo C40, uma associação internacional de cidades dedicada especificamente à luta contra as mudanças climáticas.

Palavras-chave: cidades; redes internacionais; meio ambiente

RESUMÉ

Depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement durable, qui s'est tenue dans la ville de Rio de Janeiro en 1992, les villes, malgré dépourvues de personnalité juridique de droit international, ont été reconnues comme des acteurs du Droit International Public, en particulier du Droit International de l'Environnement, et ont désormais mis au point nouvelles formes de coopération internationale, bilatérales aussi que multilatérales, entre des autorités locales. Dans ce contexte, l'objectif de ce travail est celui d'analyser la formation et le fonctionnement des réseaux internationaux de villes dédiées à la protection internationale de l'environnement, avec le support de textes juridiques aussi que de relations internationales, par moyen de l'étude de cas du Groupe C40, une association internationale de villes spécifiquement dédiée à la lutte contre le changement climatique.

Mots-clé: villes; réseaux internationaux; environnement

INTRODUÇÃO

Desde a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, realizada na cidade do Rio de Janeiro, em 1992, as cidades, não obstante desprovidas de personalidade jurídica de direito internacional, foram progressivamente

reconhecidas no campo das relações internacionais como atores importantes para a proteção do meio ambiente e para a promoção do desenvolvimento sustentável. Assistiu-se, assim, à construção de uma nova forma de « diplomacia », por meio do desenvolvimento de fórmulas bilaterais e multilaterais de cooperação internacional entre cidades, mobilizadas em torno da introdução dos interesses e proposições locais na agenda ambiental internacional. Nesse contexto, destaca-se a formação de redes internacionais de cidades dedicadas especificamente ao enfrentamento das questões ambientais, fenômeno que pretendemos analisar neste trabalho, com apoio em textos jurídicos e de relações internacionais, por meio do estudo de caso do Grupo C40, uma associação internacional de cidades dedicada especificamente à mobilização das autoridades locais na luta contra as mudanças climáticas.

DESENVOLVIMENTO

Para a teoria clássica do Direito Internacional Público, são dotados de personalidade jurídica e, portanto, capazes de produzir normas jurídicas na forma de Tratados ou Convenções, apenas os Estados que reúnam, simultaneamente, os requisitos de população permanente, território determinado e soberania¹ ou os agrupamentos de Estados, criados sob a forma de Organizações Internacionais, sejam estas de vocação universal, como a Organização das Nações Unidas, ou de vocação regional, como a União Europeia e o Mercado Comum do Sul - Mercosul.

O processo de globalização e de integração regional e a consequente flexibilização de conceitos como « território », « soberania » e « monopólio da força coercitiva », além da própria definição de « Estado » e « autoridade estatal », levou os teóricos do Direito Internacional Público, sobretudo do Direito Internacional do Meio Ambiente, a voltarem-se para o estudo da categoria dos « atores » de Direito Internacional², distinguindo os « atores públicos », ou em outras palavras, os sujeitos de direito – dos « atores privados », que podem participar e exercer certa influência sobre o campo das relações internacionais, mesmo se desprovidos da capacidade de tomar decisões, reservada, ainda, aos sujeitos de direito em sentido estrito³.

¹ Convenção de Montevideu sobre Direitos e Deveres dos Estados, artigo 1º.

² KISS, Alexandre. **Introduction Générale du Droit de l'Environnement: Illustration par la forêt**. Cours no. 1. Tronc commun. Université de Limoges. Master Dice. Formation à distance. Campus numérique « Envirodroit »,

² KISS, Alexandre. **Introduction Générale du Droit de l'Environnement: Illustration par la forêt**. Cours no. 1. Tronc commun. Université de Limoges. Master Dice. Formation à distance. Campus numérique « Envirodroit », p. 13.

³ LAVIEILLE, Jean-Marc. **Droit international de l'environnement**. 3^e édition. Paris : Ellipses, 2010. p. 63

O reconhecimento dessa nova categoria dos « atores » evidencia, na verdade, o crescente descompasso entre a atuação dos Estados-Nacionais no cenário internacional e as reais necessidades dos cidadãos⁴, especialmente nas áreas de direitos humanos e meio ambiente⁵.

Assim, a leitura de documentos internacionais aprovados nos anos 1990, como a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e a Agenda 21⁶, indicam como componentes dessa categoria de atores privados do Direito Internacional as Organizações Não-Governamentais - ONGs, movimentos, associações e grupos relevantes da sociedade civil (jovens, mulheres, comunidades indígenas), universidades, sindicatos, empresas e coletividades locais.

A expressão « coletividades locais » designa um grupo de atores do Direito Internacional do Meio Ambiente que integram a Administração Pública dos Estados-Nação em nível sub-nacional, tendo, por vezes, personalidade jurídica de direito interno, mas que não são reconhecidos como sujeitos de Direito Internacional. Não obstante, participam de modalidades de cooperação internacional, celebrando acordos de natureza econômica e cultural, formal ou informalmente⁷.

Desse modo, sobretudo a partir dos anos 1990, as cidades, para melhor aproveitar as oportunidades de desenvolvimento econômico e social ou para melhor enfrentar os desafios apresentados pela globalização, intensificaram significativamente suas iniciativas no campo das relações internacionais para além do campo dos tradicionais acordos de gemelagem (ou acordos de cidades-irmãs), seja por meio de iniciativas bilaterais mais amplas, consistentes na celebração de acordos de cooperação internacional descentralizada, seja por meio de iniciativas plurilaterais, por meio da construção e fortalecimento de suas próprias redes internacionais, sobretudo nos domínios do desenvolvimento urbano sustentável e dos câmbios climáticos.

A evolução dessa nova forma de « diplomacia » de cidades – designada pelos estudiosos de Relações Internacionais como « paradiplomacia », porque desenvolvida

⁴ MARX, Vanessa. **Las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales**. Barcelona, julio de 2008. Tesis Doctoral. Universidade Autònoma de Barcelona. Facultat de Ciències Polítiques y Sociologia. Departament de Ciències Polítiques y Derecho Público. p. 7.

⁵ MAZADOUX, Olivier. **Droit international public et droit international de l'environnement**. Mémoire soutenu sous la direction de LAVIEILLE, Jean- Marc. Université de Limoges. Faculté de Droit et de Sciences Économiques. Crideau - UMR 6062 - CNRS/INRA. p. 45.

⁶ Ambos documentos internacionais aprovados por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na cidade do Rio de Janeiro em 1992.

⁷ VIGEVANI, Tullo. **Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: São Paulo e o contexto brasileiro**. Ação internacional das cidades no contexto da globalização. Cadernos Cedec nº 80 (Edição Especial Cedec/PUC-SP), Abril 2006. p. 16.

paralelamente à diplomacia estatal, pode conduzir, eventualmente, à formação de um novo status jurídico das coletividades locais no Direito Internacional do Meio Ambiente e, consequentemente, no Direito Internacional Público⁸.

A esse respeito, é importante consignar que, graças aos esforços conduzidos por suas redes internacionais, as autoridades locais e regionais foram admitidas aos processos de negociação climática, num primeiro momento, como simples observadoras, para enfim serem reconhecidas no quadro da Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas como “atores governamentais”, em documentos oficiais aprovados por ocasião da COP 16, realizada no ano de 2010 na cidade de Cancun, México.

Nesse contexto, para melhor compreender esse fenômeno da “diplomacia internacional” cidades, propomos-nos, neste trabalho, a estudar o caso do Grupo C40⁹, uma rede de cidades constituída especificamente para a reunião de esforços em prol do combate às mudanças climáticas.

Segundo dados compilados pelo Banco Mundial, as cidades que hoje compõem o Grupo C40 - cerca de quarenta cidades participantes¹⁰ e aproximadamente dezenove cidades afiliadas¹¹ - somam 393 milhões de habitantes e 8 trilhões de dólares em atividade econômica e poder de compra, sendo responsáveis por mais de dois bilhões de toneladas de emissão de gases com efeito estufa a cada ano¹².

Fundado em 2005 sob a forma de uma associação internacional aberta à adesão de cidades de todo o planeta, o Grupo C40 caracteriza-se, sobretudo, pelo caráter multilateral e descentralizado de sua organização institucional. As decisões são tomadas conjuntamente pelos seus membros, na oportunidade de Cúpulas bianuais, e a organização dos trabalhos, compreendendo o planejamento e avaliação dos resultados das iniciativas locais tomadas pelas cidades-membro, é feita por um Comitê Diretor, integrado por oito prefeitos, e pelo Presidente do Grupo, escolhido entre os prefeitos das cidades participantes pelos membros do Comitê para um mandato de dois anos. A administração do Grupo é conduzida por um

⁸ RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. **Política Externa Federativa. Network**, Centro de Estudos das Américas/UCAM, Rio de Janeiro, V.7, N.3, Set-Dez, 1998. p. 5.

⁹ <http://www.c40cities.org/>

¹⁰ Addis Ababa ; Atenas ; Bangkok; Beijing; Berlim; Bogotá; Buenos Aires; Cairo ; Caracas Chicago ; Nova Delhi; Dhaka; Hanoi; Houston; Hong Kong; Istanbul; Jakarta; Johannesburg; Karachi; Lagos; Lima; Londres; Los Angeles; Madrid; Melbourne; Mexico; Moscou; Mumbai; New York; Paris; Philadelphia; Rio de Janeiro; Roma; São Paulo; Seul; Shanghai; Sydney; Tóquio; Toronto; et Varsóvia.

¹¹ As cidades afiliadas acompanham os trabalhos do Grupo sem se engajar ativamente. São elas: Amsterdam; Austin; Barcelona; Basel; Ch'angwŏn; Copenhagen; Curitiba; Heidelberg ; Ho Chi Min; Milão; New Orleães; Portland; Rotterdam; Salt Lake City; São Francisco; Santiago; Seattle; Estocolmo e Yokohama.

¹² <http://www.mikebloomberg.com/index.cfm?objectid=35263282-C29C-7CA2-FAA28E7EFBE56429>. Acesso em 30.07.2011.

Secretariado, mantido voluntariamente pela Prefeitura de Londres, desde a fundação do Grupo, no início dos anos 2000, até os dias de hoje.

O objetivo central do Grupo C40 é encorajar, estimular e facilitar a adoção, pelas cidades, de medidas de combate aos câmbios climáticas na escala local. Outros objetivos perseguidos paralelamente são o fortalecimento dos governos locais perante as autoridades estatais bem como o reconhecimento das autoridades locais como atores fundamentais do desenvolvimento sustentável perante a comunidade internacional.

O Grupo C40 não possui uma fonte autônoma de recursos financeiros. Cada cidade participante ou afiliada financia suas atividades por seus próprios meios ou mediante financiamentos obtidos junto a Fundos Nacionais e Internacionais, como os mantidos pelo Banco Mundial e pelas Nações Unidas, com o apoio técnico do Grupo.

Segundo o Relatório *Climate Action in Mega Cities*, publicado no ano de 2011 conjuntamente com ARUP¹³, a atividade do Grupo C40 abrange um total de 11 (onze) frentes de ação¹⁴, fundadas nos compromissos e disposições da Convenção-quadro sobre Mudanças Climáticas e no Protocolo de Kyoto. De acordo com esse Relatório, desde a criação do Grupo em 2005 até o ano de 2010, as cidades participantes realizaram um total de 4.764 ações climáticas, viabilizadas, sobretudo, pela aprovação de Planos Climáticos Locais.

CONCLUSÕES

E possível afirmar que a atuação do Grupo C40 contribui para a evolução do Direito Internacional do Meio Ambiente sob diversos aspectos. Primeiramente, é importante apontar que o Grupo C40 tem participado ativamente das negociações climáticas anuais, buscando não só viabilizar a construção do panorama pós-Kyoto, como também fortalecer o reconhecimento das cidades como atores governamentais no quadro da Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. As ações e programas desenvolvidos pelo Grupo C40 contribuem também para a evolução do conceito de desenvolvimento urbano sustentável, por meio do estímulo à celebração de acordos de cooperação descentralizada entre seus membros, do fortalecimento das redes internacionais de cidades perante a comunidade internacional e da facilitação do acesso das autoridades locais a linhas internacionais de financiamento. As atividades do Grupo C40 também repercutem sobre a gestão ambiental das

¹³ *Climate Action in Mega Cities*: C40 baseline and opportunities.

¹⁴ Transporte urbano; construções; lixo; água; energia; iluminação pública; planejamento e uso do solo urbano; alimentação e agricultura urbana; tecnologia da informação e da comunicação; finanças e economia e adaptação climática.

cidades participantes e afiliadas, principalmente pelo estímulo e apoio à adoção de Planos Climáticos locais, com a consequente adaptação dos regramentos urbanísticos aos projetos e ações de combate aos câmbios climáticos, assim como pelo desenvolvimento de princípios de governança em escala local, por meio de programas de capacitação, cooperação e intercâmbio de experiências entre as cidades participantes e afiliadas.

REFERÊNCIAS

ARUP. C4A0 Cities. **Climate Action in Mega Cities: C40 baseline and opportunities.** Version 1.0. June 2011.

KISS, Alexandre. **Introduction Générale du Droit de l'Environnement: Illustration par la forêt.** Cours no. 1. Tronc commun. Université de Limoges. Master Dice. Formation à distance. Campus numérique « Envidroit ».

LAVIEILLE, Jean-Marc. **Droit international de l'environnement.** 3^e édition. Paris : Ellipses, 2010.

MARX, Vanessa. **Las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales.** Barcelona, julio de 2008. Tesis Doctoral. Universidade Autònoma de Barcelona. Facultat de Ciències Polítiques y Sociologia. Departamento de Ciencias Políticas y Derecho Público.

MAZADOUX, Olivier. **Droit international public et droit international de l'environnement.** Mémoire soutenu sous la direction de LAVIEILLE, Jean- Marc. Université de Limoges. Faculté de Droit et de Sciences Économiques. Crideau - UMR 6062 - CNRS/INRA.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. **Política Externa Federativa.** *Network*, Centro de Estudos das Américas/UCAM, Rio de Janeiro, V.7, N.3, Set-Dez, 1998.

VIGEVANI, Tullo. **Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: São Paulo e o contexto brasileiro.** Ação internacional das cidades no contexto da globalização. Cadernos Cedec nº 80 (Edição Especial Cedec/PUC-SP), Abril 2006.

<http://www.c40cities.org/>. Acesso em 19.08.2013.

<http://www.mikebloomberg.com/index.cfm?objectid=35263282-C29C-7CA2-FAA28E7EFBE56429>. Acesso em 30.07.2011