



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS V
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

JOÃO PEDRO BATISTA DE MORAES

**COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA ADAPTAÇÃO ÀS MUDANÇAS
CLIMÁTICAS EM KIRIBATI: UMA ANÁLISE DO PLANO CONJUNTO DE
IMPLEMENTAÇÃO DE KIRIBATI PARA MUDANÇAS CLIMÁTICAS E GESTÃO
DO RISCO DE DESASTRES (2014-2023)**

**JOÃO PESSOA - PB
2026**

JOÃO PEDRO BATISTA DE MORAES

**COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA ADAPTAÇÃO ÀS MUDANÇAS
CLIMÁTICAS EM KIRIBATI: UMA ANÁLISE DO PLANO CONJUNTO DE
IMPLEMENTAÇÃO DE KIRIBATI PARA MUDANÇAS CLIMÁTICAS E GESTÃO
DO RISCO DE DESASTRES (2014-2023)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais;

Área de concentração: Política Internacional.
Linha de Pesquisa: Cooperação, Integração e Instituições Internacionais;

Orientadora: Prof. Dra. Andrea Maria Calazans Pacheco Pacífico

**JOÃO PESSOA - PB
2026**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto em versão impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que, na reprodução, figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

M827c Moraes, João Pedro Batista de.

Cooperação internacional para adaptação às mudanças climáticas em Kiribati [manuscrito] : uma análise do plano conjunto de implementação de kiribati para mudanças climáticas e gestão do risco de desastres (2014-2023) / João Pedro Batista de Moraes. - 2026.

113 f.: il.

Digitado.

Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, 2026.

"Orientação : Prof. Dra. Andrea Maria Calazans Pacheco Pacífico, Coordenação do Curso de Relações Internacionais - CCBSA".

1. Cooperação internacional. 2. Estados Insulares em Desenvolvimento. 3. KJIP. 4. Kiribati. I. Título

21. ed. CDD 327.17

JOÃO PEDRO BATISTA DE MORAES

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA ADAPTAÇÃO ÀS MUDANÇAS
CLIMÁTICAS EM KIRIBATI: UMA ANÁLISE DO PLANO CONJUNTO DE
IMPLEMENTAÇÃO DE KIRIBATI PARA MUDANÇAS CLIMÁTICAS E GESTÃO
DO RISCO DE DESASTRES (2014-2023).

Dissertação apresentada à
Coordenação do Curso de
Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais da
Universidade Estadual da Paraíba,
como requisito parcial à obtenção
do título de Mestre em Relações
Internacionais

Aprovada em: 14/08/2026.

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado eletronicamente por:

- **Bruno Vicente Lippe Pasquarelli** (***.443.838-**), em **29/09/2026 07:14:32** com chave **90760844bbee11f1a4b75e8001fc1464**.
- **Thalita Franciely de Melo Silva** (***.737.594-**), em **01/10/2026 09:05:08** com chave **58c7a7ecbd9011f1b9b6be6cb559846a**.
- **Andrea Maria Calazans Pacheco Pacífico** (***.461.134-**), em **29/09/2026 07:14:39** com chave **94b3bf5abbee11f1a73e5e8001fc1464**.
- **Patrícia Grazziotin Noschang** (***.659.730-**), em **29/09/2026 10:45:47** com chave **136072febc0c11f1bfe6d69f4c52a310**.

Documento emitido pelo SUAP. Para comprovar sua autenticidade, faça a leitura do QrCode ao lado ou acesse https://suap.uepb.edu.br/comum/autenticar_documento/ e informe os dados a seguir.

Tipo de Documento: Folha de Aprovação do Projeto Final

Data da Emissão: 01/10/2026

Código de Autenticação: e12e68



AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, que é a base de tudo. Sou grato a ele pela minha vida e por todas as minhas oportunidades que me trouxeram até aqui. Também direciono meus agradecimentos à minha família, que sempre me ofereceu todo o suporte necessário, ainda que, por vezes, eu não o merecesse. Aos meus amigos de infância, Eduardo, Raul e Victor, por todas as conversas e momentos de descontração. Agradeço à todos os meus amigos e colegas que me acompanharam durante o mestrado, tanto presencialmente quanto à distância, fornecendo valiosos comentários e conselhos. Expresso minha sincera gratidão à professora Andrea, minha orientadora, cujas correções e complementos foram fundamentais para o desenvolvimento desta dissertação

Por fim, agradeço à mim mesmo, por não ter desistido de finalizar essa etapa da vida acadêmica, mesmo nos momentos mais desafiantes de todo esse processo, em uma incessante missão auto imposta para manter o capital cultural que permeia meu ambiente familiar.

O presente trabalho foi realizado com apoio da
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal
de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código
de Financiamento 001

*Living off borrowed time, the
clock ticks faster*
(Madvillain, 2004).

RESUMO

Kiribati é um Pequeno Estado Insular em Desenvolvimento do Pacífico e figura entre os países que proporcionalmente mais investem em adaptação climática em relação ao PIB, situação que evidencia sua condição de alta vulnerabilidade e de forte dependência da cooperação internacional para viabilizar suas políticas públicas de adaptação e gestão do risco de desastres. Nesse contexto, o Plano Conjunto de Implementação de Kiribati para Mudanças Climáticas e Gestão do Risco de Desastres (KJIP 2014-2023), enquanto Plano Nacional de Adaptação (NAP) do país no âmbito da UNFCCC, consolida em um único instrumento a adaptação climática e a redução do risco de desastres, articulando doze estratégias nacionais. O problema de pesquisa consiste em compreender em que medida a cooperação internacional mobilizada no processo de adaptação às mudanças climáticas contribuiu para a construção da capacidade estatal de Kiribati. O objetivo geral é identificar esses atores, e analisar sua atuação à luz do referencial de cooperação internacional, construção de capacidade estatal e boas práticas em políticas públicas, aplicando especificamente os critérios do *Good Practices Template*, instrumento desenvolvido pela FAO e adotado como padrão internacional de avaliação de políticas comunitárias. Metodologicamente, trata-se de um estudo qualitativo baseado em análise documental do KJIP, estruturado em três movimentos: (i) mapeamento descritivo das contribuições técnicas e financeiras por fonte, modalidade e período; (ii) comparação entre compromissos assumidos e recursos efetivamente transferidos; e (iii) aplicação dos sete critérios do *Good Practices Template* (eficácia e sucesso, sustentabilidade ambiental/econômica/social, sensibilidade de gênero, viabilidade técnica, participação, replicabilidade e redução de riscos) às doze estratégias do KJIP. Os resultados mostram que os dados financeiros desagregados por agência não são sistematicamente públicos, mas indicam forte concentração orçamentária: cerca de 50% dos recursos previstos destinam-se à Estratégia 6 (infraestrutura resiliente), contra apenas 1% à Estratégia 11 (soberania e identidade cultural). A matriz construída a partir do *Good Practices Template* revela que as estratégias comunitárias (4 e 7) satisfazem mais amplamente seus critérios, enquanto a Estratégia 11 é a única a não atender, nem parcialmente, a múltiplos critérios simultaneamente, por ser conduzida exclusivamente por atores estatais e internacionais, sem participação comunitária. Conclui-se que o fortalecimento institucional promovido pela cooperação internacional aproxima-se mais de uma adequação processual às exigências dos doadores do que de uma autonomia inserida, e que o próprio *Good Practices Template*, concebido originalmente para avaliar práticas comunitárias de resiliência a desastres,

mostra-se estruturalmente inadequado para avaliar a estratégia de natureza jurídico-diplomática voltada à sobrevivência do Estado, o que evidencia um descompasso entre o instrumento internacional de avaliação e a natureza existencial do objeto avaliado.

Palavras-chave: Kiribati; Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento; KJIP; Cooperação internacional; Boas Práticas.

ABSTRACT

Kiribati is a small island developing state in the Pacific and is among the countries that proportionally invest the most in climate adaptation relative to GDP, a situation that highlights its high vulnerability and strong dependence on international cooperation to enable its public policies for adaptation and disaster risk management. In this context, the Kiribati Joint Implementation Plan for Climate Change and Disaster Risk Management (KJIP 2014-2023), as the country's National Adaptation Plan (NAP) within the framework of the UNFCCC, consolidates climate adaptation and disaster risk reduction into a single instrument, articulating twelve national strategies. The research problem is to understand to what extent the international cooperation mobilized in the process of adapting to climate change has contributed to building Kiribati's state capacity. The overall objective is to identify these actors and analyze their performance in light of the framework of international cooperation, state capacity building, and good practices in public policies, specifically applying the criteria of the Good Practices Template, an instrument developed by the FAO and adopted as an international standard for evaluating community policies. Methodologically, this is a qualitative study based on document analysis of the KJIP, structured in three movements: (i) descriptive mapping of technical and financial contributions by source, modality, and period; (ii) comparison between commitments made and resources actually transferred; and (iii) application of the seven criteria of the Good Practices Template (effectiveness and success, environmental/economic/social sustainability, gender sensitivity, technical feasibility, participation, replicability, and risk reduction) to the twelve strategies of the KJIP. The results show that financial data disaggregated by agency are not systematically public, but indicate strong budgetary concentration: approximately 50% of the planned resources are allocated to Strategy 6 (resilient infrastructure), compared to only 1% to Strategy 11 (sovereignty and cultural identity). The matrix constructed from the Good Practices Template reveals that the community-based strategies (4 and 7) more broadly satisfy their criteria, while Strategy 11 is the only one that does not meet, even partially, multiple criteria simultaneously, as it is conducted exclusively by state and international actors, without community participation. It is concluded that the institutional strengthening promoted by international cooperation is closer to a procedural adaptation to donor demands than to inherent autonomy, and that the Good Practices Template itself, originally conceived to evaluate community-based disaster resilience practices, proves structurally inadequate for evaluating the legal-diplomatic strategy aimed at state survival, highlighting a mismatch between the international evaluation

instrument and the existential nature of the object being evaluated.

Keywords: Kiribati; Small Island Developing States; KJIP; International cooperation; Good Practices.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01: Componentes do sistema climático.	18
Figura 02: Ilustração esquemática dos principais componentes e mudanças no oceano e na criosfera, e suas interligações no sistema terrestre através da movimentação de calor, água e carbono	20
Figura 03: Esquema simplificado do comportamento dos ventos e sua influência sobre a temperatura das águas do Pacífico em anos normais e em anos de El Niño.	24
Figura 04: Esquema simplificado do comportamento dos ventos e sua influência sobre a temperatura das águas do Pacífico, em anos normais e em anos de La Niña.	24
Tabela 01: Indicadores demográficos da República de Kiribati (2020)	26
Tabela 02: Quantidade de pessoas deslocadas (temporariamente ou permanentemente) devido a desastres por tipo de evento (2023–2024)	27
Gráfico 01: Gastos públicos de adaptação às mudanças climáticas, em porcentagem do PIB, anualmente	33
Gráfico 02: Projeções de aumento de nível do mar para Kiribati	40
Mapa 01: Círculo de fogo do Pacífico	42
Mapa 02: Mapa de Kiribati	43
Quadro 01: Iniciativas prioritárias listadas no Programa Nacional de Ação para Adaptação (NAPA) (2007)	49
Quadro 02: Comparação entre o Programa de Adaptação de Kiribati (KAP) e o Programa Nacional de Ação de Adaptação de Kiribati (NAPA)	51
Quadro 03: Histórico dos planos de adaptação, mitigação e legislações nacionais de redução de desastres e riscos climáticos na República de Kiribati (1993-2018).	56
Quadro 04: Visão Geral das Estratégias do KJIP e Resultados esperados pelo governo	60
Figura 07: Estrutura interna de coordenação do KJIP	64
Figura 08: Arranjo institucional planejado para o KJIP	66
Tabela 03: Financiamento das estratégias do Plano Conjunto de Implementação de Kiribati para Mudanças Climáticas e Gestão do Risco de Desastres (2014-2023)	66
Tabela 04: Percentual de ações de adaptação em andamento ou concluídas por estratégia do KJIP, conforme reportado pelas PRLAs em novembro de 2019	71
Quadro 07: Lista de PRLAs por número de ações do KJIP pelas quais são responsáveis	72
Quadro 08: Critérios de Boas Práticas do Good Practices Template	91
Quadro 09: Critérios de Boas Práticas e Estratégias do KJIP	91

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADB – Asian Development Bank
AOSIS – Alliance of Small Island States
AusAID – Australia's Aid Program
BIVA – Bonriki Inundation Vulnerability Assessment
BMZ – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CANCC – Coalition of Atoll Nations on the issue of Climate Change
CCCPIR – Coping with Climate Change in the Pacific Islands Region
CCU – Climate Change Unit
CIJ – Corte Internacional de Justiça
COP – Conference of the Parties
CSIRO – Commonwealth Scientific and Industrial Research Organization
CVF – Climate Vulnerable Forum
DCC – Development Coordinating Committee
ENSO – El Niño Southern Oscillation
FAO – Food and Agriculture Organization
GCF – Green Climate Fund
GEF – Global Environment Facility
GFDRR – Global Facility for Disaster Reduction and Recovery
GIZ – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IEHS – Institute of Environment and Human Security
IFRC – International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies
IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change
KAP – Kiribati Adaptation Project
KIEP – Kiribati Integrated Environment Policy
KJIP – Kiribati Joint Implementation Plan for Climate Change and Disaster Risk Management
KMS – Kiribati Meteorological Service
KNEG – Kiribati National Expert Group on Climate Change and Disaster Risk Management
KNSO – Kiribati National Statistics Office
LDCF – Least Developed Countries Fund
LDCs – Least Developed Countries
M&A – Monitoramento e Avaliação
MFAI – Ministry of Foreign Affairs and Immigration
MFED – Ministry of Finance and Economic Development
MFMRD – Ministry of Fisheries and Ocean Resources Development
MIA – Ministry of Internal Affairs
NAP – National Adaptation Plan
NAPA – National Adaptation Programme of Action
NDRMP – National Disaster Risk Management Plan
NFCCCCA – National Framework for Climate Change and Climate Change Adaptation
NOAA – National Oceanic and Atmospheric Administration
OIM – Organização Internacional para as Migrações
ONG – Organização Não Governamental
PACCSAP – Pacific-Australia Climate Change Science and Adaptation Planning Program
PIFS – Pacific Islands Forum Secretariat
PRLA – Primary Responsible Lead Agency
PSIDS – Pacific Small Island Developing States

RCCAP – Regional Climate Consortium for Asia and the Pacific
RCP – Representative Concentration Pathway
RST – Regional Support Team
SIDS – Small Islands Developing States
SPC – Secretariat of the Pacific Community
SPREP – Secretariat of the Pacific Regional Environment Programme
UNCLOS – United Nations Convention on the Law of the Sea
UNDP – United Nations Development Programme
UNDRR – United Nations Office for Disaster Risk Reduction
UNEP – United Nations Environmental Programme
UNESCAP – United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
UNFCCC – United Nations Framework Convention on Climate Change
UNICEF – United Nations Children's Fund
UNU – United Nations University
USAID – United States Agency for International Development
WB – World Bank
WMO – World Meteorological Organization
ZEE – Zona Econômica Exclusiva

SUMÁRIO

1, INTRODUÇÃO	13
1.1 MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO ANTROPOCENO	21
1.2 KIRIBATI: UM PEQUENO ESTADO INSULAR EM DESENVOLVIMENTO SUJEITO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS	31
1.3. O IMPACTO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS EM KIRIBATI:	49
1.4 POLÍTICAS DE ADAPTAÇÃO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS EM KIRIBATI (1999-2014)	50
2. O PLANO CONJUNTO DE IMPLEMENTAÇÃO DE KIRIBATI PARA MUDANÇAS CLIMÁTICAS E GESTÃO DO RISCO DE DESASTRES (KJIP)	64
2.1 ANÁLISE DO PLANO CONJUNTO DE IMPLEMENTAÇÃO DE KIRIBATI PARA MUDANÇAS CLIMÁTICAS E GESTÃO DO RISCO DE DESASTRES (KJIP)	68
2.2 RESULTADOS DO PLANO CONJUNTO DE IMPLEMENTAÇÃO DE KIRIBATI PARA MUDANÇAS CLIMÁTICAS E GESTÃO DO RISCO DE DESASTRES (KJIP)	73
3. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA ADAPTAÇÃO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO PACÍFICO	81
3.1 COOPERAÇÃO NO REGIME INTERNACIONAL DE MUDANÇA CLIMÁTICA À LUZ DE KEOHANE E KRASNER	85
3.2 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO PLANO CONJUNTO DE IMPLEMENTAÇÃO DE KIRIBATI PARA MUDANÇAS CLIMÁTICAS E GESTÃO DO RISCO DE DESASTRES (KJIP)	87
4. CONCLUSÕES	102
REFERÊNCIAS	106
APÊNDICE A — Mapeamento dos atores internacionais envolvidos na formulação, execução e nos antecedentes do KJIP (2006-2023)	114

1, INTRODUÇÃO

A República de Kiribati constitui um dos exemplos mais emblemáticos da vulnerabilidade climática entre os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (SIDS). Formado por 33 atóis coralinos de baixa altitude dispersos por uma vasta área oceânica no Pacífico central, o país possui um território total de apenas 811 km², abrigando pouco mais de 119 mil habitantes (Kiribati Census Atlas, 2022), a maior parte deles concentrada em South Tarawa, sua capital administrativa. Essa combinação entre reduzida extensão territorial, fragilidade ecológica dos atóis e elevada concentração populacional torna Kiribati particularmente exposto aos efeitos da elevação do nível do mar, à intrusão salina, à erosão costeira e à intensificação de eventos climáticos extremos, fatores que, em conjunto, ameaçam não apenas a subsistência imediata da população, mas a própria continuidade territorial do Estado a longo prazo.

É nesse cenário de vulnerabilidade estrutural que se insere o esforço de Kiribati em consolidar instrumentos nacionais de política pública voltados à adaptação climática e à gestão do risco de desastres, dos quais o Plano Conjunto de Implementação de Kiribati para Mudanças Climáticas e Gestão do Risco de Desastres (KJIP) representa a síntese mais recente e abrangente.

A formulação do primeiro Plano Conjunto de Implementação de Kiribati Para Mudanças Climáticas e Gestão do Risco de Desastres (KJIP) (que abrange o período de 2014 a 2023) representou a evolução e integração de diversas iniciativas nacionais e internacionais voltadas ao fortalecimento da resiliência de Kiribati frente aos riscos climáticos. Internamente, o Plano Nacional de Gestão do Risco de Desastres (NDRMP, na sigla em inglês - *National Disaster Risk Management Plan*) de 2012 constituiu outro marco fundamental, ao introduzir uma abordagem abrangente (*all-hazards*) para a gestão de riscos de desastres climáticos, enfatizando a integração da redução desses riscos no planejamento de desenvolvimento sustentável (Kiribati, 2012). Outro documento relevante foi a Estrutura Nacional para Mudanças Climáticas e Adaptação às Mudanças Climáticas (NFCCCCA na sigla em inglês - *National Framework for Climate Change and Climate Change Adaptation*) de 2013, que ampliou o escopo da ação climática nacional, promovendo a inclusão da adaptação às mudanças climáticas nas estratégias de planejamento e no fortalecimento institucional (Kiribati, 2013).

No contexto internacional, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) forneceu o arcabouço multilateral que orientou a formulação das políticas de adaptação às dos países mais vulneráveis, incluindo os pequenos Estados

insulares em desenvolvimento (UNFCCC, 1992). Além disso, o *Climate Vulnerable Forum* (CVF) teve papel importante na mobilização política de Estados Insulares em Desenvolvimento, com Kiribati exercendo liderança ativa do Fórum entre 2010 e 2011 (Dara, 2011). Outro aspecto decisivo nesse processo de desenvolvimento de uma política nacional consolidada foi a *Tarawa Climate Change Conference*, realizada entre 9 e 11 de novembro de 2010, que culminou na adoção da *Ambo Declaration*. Esse documento reforçou o chamado por ações urgentes de mitigação e adaptação, bem como pela consolidação institucional dos mecanismos de gestão de riscos em países altamente vulneráveis (SPREP, 2010).

Essas iniciativas conjuntas criaram o pano de fundo normativo, institucional e político que possibilitou o lançamento do KJIP como instrumento nacional integrado para a adaptação às mudanças climáticas e para o gerenciamento de riscos de desastres, promovendo uma abordagem coerente e coordenada entre os setores de mitigação, adaptação e crescimento, integrando uma estratégia mais ampla de resiliência e desenvolvimento para o futuro do Estado, do território de Kiribati e de sua população. Ao longo desse processo, grande parte dos recursos financeiros, do conhecimento técnico e dos arranjos institucionais que sustentaram a formulação do KJIP teve origem em atores externos, o que coloca em evidência o papel da cooperação internacional como possível vetor de fortalecimento (ou de limitação) da capacidade do Estado de planejar, coordenar e implementar suas próprias políticas de adaptação. Em que medida a cooperação internacional mobilizada no processo de adaptação às mudanças climáticas contribuiu para a construção da capacidade estatal de Kiribati?

Para fazer jus ao caráter dedutivo desta pesquisa, o primeiro capítulo aborda inicialmente as mudanças climáticas no antropoceno. Parte-se da discussão sobre os fundamentos científicos do aquecimento global, a evolução do regime internacional de mudanças climáticas e a crescente centralidade da adaptação e da gestão de riscos de desastres, para então reduzir progressivamente a escala de análise a uma descrição mais detalhada dos impactos das mudanças climáticas em Kiribati: um Pequeno Estado Insular em Desenvolvimento.

São examinadas suas características demográficas, geográficas e econômicas, marcadas por população jovem, forte concentração em áreas costeiras de baixa altitude e território composto majoritariamente por atóis dispersos no Pacífico. A elevação do nível do mar, o aumento da temperatura média global de superfície, a variabilidade extrema de precipitação e a recorrência de eventos climáticos intensos produzem impactos diretos sobre infraestrutura, segurança hídrica, segurança alimentar e estabilidade socioeconômica, evidenciando como a crise climática global se manifesta de forma particularmente aguda

nesse contexto insular.

O segundo capítulo, por sua vez, trata da Análise do Plano Conjunto de Implementação de Kiribati Para Mudanças Climáticas e Gestão Do Risco De Desastres (KJIP). O segundo capítulo, por sua vez, trata da Análise do Plano Conjunto de Implementação de Kiribati para Mudanças Climáticas e Gestão do Risco de Desastres (KJIP), situando-o no contexto do amadurecimento das políticas nacionais e internacionais de adaptação climática.

Por fim, o terceiro e último capítulo propõe-se apresentar o marco teórico, com destaque para as teorias de cooperação internacional (Barrett, 1999) e Boa Prática (FAO, 2016; Pacífico e Carcará, 2021; Dunda, 2022). Além disso, contribuições de autores de perspectiva institucionalista neoliberal (Keohane, 1984; Krasner, 1983) são evocadas para demonstrar a importância de incorporar princípios e normas, bem como regras e procedimentos de tomada de decisão no envolvimento de Kiribati com o Regime Internacional de Mudanças Climáticas.

Nesse contexto, o subcapítulo também estrutura a análise empírica ao identificar e examinar os principais atores internacionais envolvidos na formulação e execução do KJIP de 2014-2023, investigando de que maneira suas diretrizes, condicionalidades e aportes técnicos e financeiros foram especificamente internalizados no próprio KJIP, influenciando sua arquitetura institucional, suas prioridades estratégicas e seus mecanismos de implementação

Para tanto, realiza-se inicialmente uma análise da base normativa interna que fundamentou sua elaboração, examinando quatro documentos estruturantes que precederam o plano: o Programa Nacional de Ação de Adaptação (*National Adaptation Programme of Action*, 2007), o Plano Nacional de Gestão do Risco de Desastres (*National Disaster Risk Management Plan*, 2012), a Estrutura Nacional para Mudanças Climáticas e Adaptação às Mudanças Climáticas (*National Framework for Climate Change and Climate Change Adaptation*, 2013) e a Política Ambiental Integrada de Kiribati (2013). Esses instrumentos conformaram o arcabouço jurídico-institucional e programático que possibilitou a consolidação de uma abordagem integrada entre adaptação climática e gestão de riscos.

Além da dimensão normativa, examina-se também a base empírica que sustenta a formulação do KJIP, especialmente o monitoramento sistemático conduzido pelo Serviço Meteorológico de Kiribati em cooperação com instituições científicas regionais, responsável pela produção de dados sobre temperatura, precipitação, elevação do nível do mar e acidificação oceânica. A partir dessa dupla fundamentação, normativa e técnica, o capítulo apresenta o KJIP como um instrumento integrador que articula adaptação às mudanças

climáticas e redução do risco de desastres em um único marco estratégico, consolidando diretrizes anteriormente dispersas e inserindo Kiribati em um cenário mais estruturado de cooperação internacional para adaptação.

Metodologicamente, esta pesquisa se caracteriza como pesquisa básica, de natureza analítica e qualitativa, desenvolvida por meio de levantamento e análise bibliográfica, compreendendo tanto documentos oficiais quanto normas internacionais. A pesquisa se estrutura por meio de uma análise documental do Plano Conjunto de Implementação de Kiribati para Mudanças Climáticas e Gestão de Riscos de Desastres (KJIP), tendo como objetivo examinar o papel da cooperação internacional na formulação e implementação de estratégias de adaptação às mudanças climáticas. Para tanto, analisa-se o Plano Conjunto de Implementação de Kiribati para Mudanças Climáticas e Gestão de Riscos de Desastres (KJIP, na sigla em inglês - *Kiribati Joint Implementation Plan for Climate Change and Disaster Risk Reduction*) no período de 2014 a 2023, considerando sua inserção no contexto mais amplo da governança climática internacional. A escolha de Kiribati justifica-se por sua elevada vulnerabilidade socioambiental diante dos impactos das mudanças climáticas e por sua atuação estratégica no cenário internacional na busca por cooperação técnica e financiamento climático.

O Plano Conjunto de Implementação de Kiribati para Mudanças Climáticas e Gestão de Riscos de Desastres constitui o principal documento analisado, sendo examinado à luz de referenciais teóricos sobre cooperação internacional (Keohane (Barrett, 1999; Keohane, 1984, Krasner, 1983) e adaptação climática (Latour, 2020; McAdam, 2012; Evans, 1995). A análise documental abrange o conteúdo normativo do plano, seus relatórios de implementação e documentos correlatos, incluindo a evolução histórica pertinente às políticas públicas de adaptação às mudanças climáticas em Kiribati.

Por ter uma elaboração participativa em nível institucional (vide capítulo 03), o KJIP integra políticas setoriais de adaptação (e em determinados setores, de mitigação) às mudanças climáticas, articulando as prioridades nacionais com compromissos internacionais como o Acordo de Paris de 2015 e o Marco de Sendai para Redução do Risco de Desastres. A análise do KJIP tem o objetivo principal de compreender o papel da cooperação internacional na formação e manutenção de instrumentos normativos voltados à adaptação às mudanças climáticas, bem como seus arranjos institucionais e mecanismos de implementação, em um contexto de crise climática, e em um Estado Insular em Desenvolvimento sob elevada dependência de apoio externo.

Como fontes primárias, foram utilizados os documentos oficiais dos planos de

adaptação às mudanças climáticas, tais como o Programa de Adaptação de Kiribati (*Kiribati Adaptation Programme*, 2003), o Programa Nacional de Ação de Adaptação (*National Adaptation Programme of Action*, 2007), o Plano Nacional de Gestão do Risco de Desastres (*National Disaster Risk Management Plan*, 2012), a Estrutura Nacional para Mudanças Climáticas e Adaptação às Mudanças Climáticas (*National Framework for Climate Change and Climate Change Adaptation*, 2013), a Política Ambiental Integrada de Kiribati (*Kiribati Integrated Environment Policy*, 2013) e por fim, o Plano Conjunto de Implementação de Kiribati para Mudanças Climáticas e Gestão do Risco de Desastres (*Kiribati Joint Implementation Plan for Climate Change and Disaster Risk Management*, 2014–2023). Esta pesquisa também fez uso de doutrina internacional, voltada ao Regime Internacional de Mudanças Climáticas, como o acordo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, 1992; 2015), além de doutrina interna de Kiribati, à exemplo da Lei Nacional de Desastres (*National Disaster Act*, 1993).

As fontes secundárias utilizadas nesta dissertação incluem: relatórios técnicos de organizações internacionais como o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, na sigla em inglês - *Intergovernmental Panel on Climate Change*), o Escritório das Nações Unidas para Redução do Risco de Desastres (UNDRR, na sigla em inglês - *United Nations Office for Disaster Risk Reduction*), Banco Mundial e a Organização Meteorológica Mundial (WMO, na sigla em inglês - *World Meteorological Organization*), além de relatórios do governo australiano, por meio da Organização de Pesquisa Científica e Industrial do *Commonwealth* (CSIRO, na sigla em inglês - *Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation*), no intuito de situar os impactos das mudanças climáticas em Kiribati. Também foram coletadas informações disponibilizadas por organizações regionais como o Secretariado do Programa Ambiental Regional do Pacífico (SPREP, na sigla em inglês).

Além disso, foram consultados relatórios públicos do governo de Kiribati, conduzidos por agências como o Serviço Meteorológico de Kiribati, e o Escritório Nacional de Estatística (KINSO), além de literatura acadêmica, tanto relativas aos impactos das mudanças climáticas de forma geral (Galvão e Buss, 2024; Mackie, 2021), quanto em Kiribati (Obura e Mangubhai, 2011; Mcelver, 2014).

A pesquisa não busca realizar previsões, mas compreender as dinâmicas políticas e institucionais que envolveram a formulação do KJIP como resposta às mudanças climáticas, com especial atenção ao papel desempenhado pela cooperação internacional nesse processo, tanto na definição de prioridades e diretrizes quanto no apoio técnico e financeiro que

viabilizou sua elaboração e implementação. Dessa forma, busca-se compreender de que maneira a cooperação internacional atuou não apenas como provedora de recursos, mas também como agente estruturante na definição de prioridades, no desenho institucional e na consolidação de capacidades estatais voltadas à adaptação climática.

A pesquisa procura identificar os principais atores internacionais envolvidos na elaboração e execução do KJIP, analisando como suas diretrizes, aportes financeiros, e aportes técnicos foram incorporados às políticas de adaptação às mudanças climáticas em Kiribati. à luz do referencial de boas práticas em políticas públicas (Pacífico e Carcará, 2021; Dunda, 2022).

A análise dos aportes financeiros da cooperação será estruturada em três movimentos complementares. Primeiro, será realizado um mapeamento descritivo dos valores aprovados e desembolsados, identificando fontes financiadoras, modalidades de apoio (subvenções, assistência técnica, fortalecimento institucional) e períodos de execução. Em seguida, os dados serão organizados de modo a permitir a comparação entre compromissos assumidos e recursos efetivamente transferidos, destacando eventuais lacunas, atrasos ou concentrações temáticas. Por fim, os aportes serão analisados qualitativamente à luz dos eixos estratégicos do KJIP, buscando compreender em que medida os fluxos financeiros se alinham às prioridades nacionais de adaptação e gestão do risco de desastres, bem como aos parâmetros normativos estabelecidos pelos regimes internacionais.

Ao integrar essas dimensões, a pesquisa busca oferecer uma compreensão abrangente das interações entre cooperação internacional e políticas nacionais de adaptação, evidenciando como a dependência de apoio externo influencia a capacidade de resposta de pequenos Estados insulares diante da crise climática global. Essa análise permite, ainda, refletir sobre os limites e potencialidades da cooperação internacional como instrumento de fortalecimento da resiliência socioambiental em contextos de alta vulnerabilidade, tomando Kiribati como um caso exemplar de articulação entre ação local e governança global do clima.

A seleção das fontes obedeceu a critérios de relevância temática (documentos diretamente vinculados à adaptação climática e à gestão de riscos de desastres), temporalidade (materiais produzidos entre 2014 e 2023, período de vigência do *Joint Implementation Plan* analisado) e pertinência institucional, ou seja, textos emitidos por órgãos públicos de Kiribati ou por organizações internacionais com papel reconhecido na formulação e financiamento de políticas climáticas, priorizando organizações que atuaram diretamente em Kiribati,

A revisão bibliográfica, por sua vez, contemplou literatura acadêmica sobre cooperação internacional, mudanças climáticas, adaptação climática em Pequenos Estados

Insulares em Desenvolvimento e Boas Práticas. Seleccionada a partir de bases científicas como *Scopus*, *Google Scholar* e *SciELO*. Foram priorizados autores e obras que discutem as dimensões políticas e institucionais da cooperação, o papel das organizações multilaterais na agenda climática e as especificidades dos Estados insulares do Pacífico. A escolha da bibliografia buscou garantir diversidade teórica e metodológica, incluindo estudos de caráter analítico, comparativo e empírico, que possibilitam compreender as interações entre atores locais e internacionais no campo da adaptação às mudanças climáticas.

Esses materiais foram organizados e analisados segundo uma abordagem qualitativa de análise de conteúdo, que combina leitura temática, identificação das categorias recorrentes e interpretação contextualizada de informações. Dessa forma, assegura-se a coerência entre os objetivos do estudo, as variáveis propostas e os procedimentos de análise, estabelecendo uma base sólida para a compreensão do papel da cooperação internacional na construção das capacidades adaptativas de Kiribati.

O *framework* teórico utiliza cooperação internacional (Barrett, 1999; Keohane, 1984, Krasner, 1983) e Boas Práticas (Pacífico e Carcará, 2021; Dunda 2022) para interpretar o processo de formação da estratégia de adaptação às mudanças climáticas de Kiribati como parte de um esforço mais amplo de cooperação internacional.

O conceito de Boas Práticas adotado nesta dissertação corresponde ao referencial articulado por Dunda (2022), no que se refere às Boas Práticas orientadas para migrantes e refugiados, dialogando com o arcabouço teórico da migração internacional voluntária, da migração forçada e do refúgio (Arango, 2003; King, 2012; Nolasco, 2010; Castles, 2003; Castles *et al.*, 2014). Tal enquadramento permite transpor categorias analíticas originalmente desenvolvidas no campo da mobilidade humana para o exame de políticas de adaptação climática, sobretudo quando estas envolvem deslocamentos, vulnerabilidades e limitações estruturais e respostas institucionais coordenadas em nível internacional.

Importa destacar que o conceito de boas práticas não se restringe a um único domínio disciplinar. Trata-se de noção transversal, mobilizada em diferentes áreas do conhecimento, associada à identificação de procedimentos capazes de produzir resultados considerados eficazes e desejáveis. Nessa perspectiva, objetivo central seria o de verificar a existência de boas práticas no processo de formulação do KJIP, por meio da classificação e análise de suas estratégias e resultados, para avaliar em que medida a cooperação internacional mobilizada no processo de formulação do KJIP demonstrou capacidade efetiva de produzir resultados concretos, articulados entre os diferentes atores envolvidos e institucionalmente sustentáveis no âmbito da adaptação às mudanças climáticas.

1.1 MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO ANTROPOCENO

Os impactos das mudanças climáticas estão redefinindo a geografia e as realidades de inúmeras localidades ao redor do mundo (IPCC, 2022). Segundo Crutzen e Stoermer (2000), o planeta terra entrou em uma nova era geológica, a do Antropoceno, que significa “época da dominação humana”. Essa era representa um novo período na história do planeta, em que o ser humano se tornou a força impulsionadora da degradação ambiental e o vetor de ações catalisadoras de uma catástrofe ecológica (Alves, 2020).

A percepção do ser humano como força capaz de transformar o planeta em escala geológica não é, contudo, inteiramente nova. Em 1864, George Perkins Marsh analisou, na obra *Man and Nature*, a capacidade humana de alterar substancialmente os sistemas naturais terrestres e, em 1873, o geólogo italiano Antonio Stoppani propôs a noção de "era antropozóica" para descrever a ação humana como uma força telúrica comparável às grandes forças geológicas do planeta (Stoppani, 1873, *apud* Crutzen, 2002). Foi somente no início do século XXI, no entanto, com o acúmulo de evidências empíricas sobre a magnitude das transformações antrópicas nos ciclos biogeoquímicos terrestres, que essa intuição alcançou reconhecimento científico formal sob a denominação de Antropoceno (Crutzen; Stoermer, 2000).

Quanto à delimitação temporal do Antropoceno, Crutzen e Stoermer (2000) sugerem que seu início pode ser situado na segunda metade do século XVIII, período correspondente à invenção da máquina a vapor por James Watt, em 1784, e à consolidação da Revolução Industrial. Esse marco temporal não é meramente simbólico: ele situa a origem do Antropoceno no momento em que a humanidade passou a depender, em larga escala, da queima de combustíveis fósseis e da exploração intensiva de recursos naturais, processo que se aprofundaria ao longo dos séculos seguintes e culminaria na intensificação das pressões antrópicas sobre o sistema terrestre observada nos dias atuais.

O argumento central de Crutzen e Stoermer (2000) reside, contudo, na constatação de que a espécie humana passou a interferir nos grandes ciclos biogeoquímicos do planeta, como os do carbono, do nitrogênio e da água em uma escala anteriormente reservada às forças geológicas, climáticas e astronômicas. Essa constatação carrega uma implicação epistemológica profunda: ao se tornar, ela própria, um agente geofísico comparável ao vulcanismo, à tectônica de placas ou às variações orbitais, a humanidade rompe a fronteira que tradicionalmente separava a história humana (entendida como o domínio dos eventos culturais e políticos) da história natural (compreendida como o domínio dos processos lentos e de longuíssima duração que moldam o planeta).

Sob uma perspectiva mais próxima às Relações Internacionais, Viola e Basso (2016, p. 2-3) argumentam que a transição do Holoceno, período de estabilidade climática que sustentou o desenvolvimento humano ao longo dos últimos onze mil anos, para o Antropoceno corresponde à ultrapassagem de determinados limites planetários, entre os quais a mudança do clima, a integridade da biosfera, os fluxos biogeoquímicos do nitrogênio e do fósforo e a acidificação dos oceanos, cuja superação compromete a resiliência ambiental que até então permitiu a expansão da civilização humana. Segundo os autores, dois desses limites já teriam sido ultrapassados: os fluxos biogeoquímicos do nitrogênio e do fósforo, em decorrência do uso intensivo de fertilizantes desde meados do século XX, e a integridade da biosfera, afetada pela expansão demográfica humana a um ponto que os autores associam à sexta grande extinção da história da vida no planeta, a primeira delas de origem antrópica (Viola; Basso, 2016, p. 3). A estabilidade climática, por sua vez, teria sido rompida pelo acúmulo de gases de efeito estufa na atmosfera, dando início a um processo de mudança climática incremental que, na ausência de mitigação efetiva, tende a evoluir para estágios progressivamente mais graves.

A compreensão contemporânea do Antropoceno exige o reconhecimento do fim da separação secular entre a história humana e a história natural (Chakrabarty, 2009, p. 201). Segundo Dipesh Chakrabarty, as explicações antropogênicas sobre as transformações globais provocaram o colapso da distinção humanista clássica em que a natureza era apenas um cenário passivo para os assuntos humanos (Chakrabarty, 2009, p. 201). Nesta nova época geológica, a humanidade deixa de ser vista meramente como um agente biológico para ser reconhecida como uma força geológica, capaz de alterar os processos físicos mais básicos da Terra em uma escala que antes era atribuída apenas a fenômenos naturais de grande magnitude (Chakrabarty, 2009, p. 206). Essa agência geológica, adquirida coletivamente a partir da Revolução Industrial e intensificada pelo uso massivo de combustíveis fósseis, entrelaça de forma definitiva o "agora" da história humana com o "agora" da história do planeta (Chakrabarty, 2009, p. 209).

Nesse contexto, Bruno Latour argumenta que a sociedade atual entrou em um "Novo Regime Climático", no qual a questão do clima deixa de ser um problema periférico para se tornar o centro de todos os problemas geopolíticos (Latour, 2020, p. 16). Para Latour, o que se chama de "Terrestre" surge como um "novo ator político" que não aceita mais o papel de plano de fundo da ação humana; ele participa ativamente da vida pública ao reagir às investidas humanas (Latour, 2020, p. 83). A natureza, antes considerada um cenário estável no período do Holoceno, agora "sobe ao palco" no Antropoceno, disputando o papel principal

com os seres humanos e forçando uma repolitização acerca de diversas questões planetárias (Latour, 2020, p. 88).

Essa intrusão do Terrestre e a nova agência geológica da espécie humana criam o que Chakrabarty conceitua como uma "história universal negativa", baseada não em um ideal comum de progresso, mas no sentimento compartilhado de uma catástrofe iminente e na carência universal de um solo habitável (Chakrabarty, 2009, p. 222; Latour, 2020, p. 25). A crise climática, portanto, não é apenas um desajuste ecológico, mas a manifestação material da reação do sistema terrestre à força exercida por uma humanidade que, ao buscar sua emancipação, desestabilizou os parâmetros físicos que garantiam sua própria sobrevivência (Chakrabarty, 2009, p. 206; Latour, 2020, p. 43)

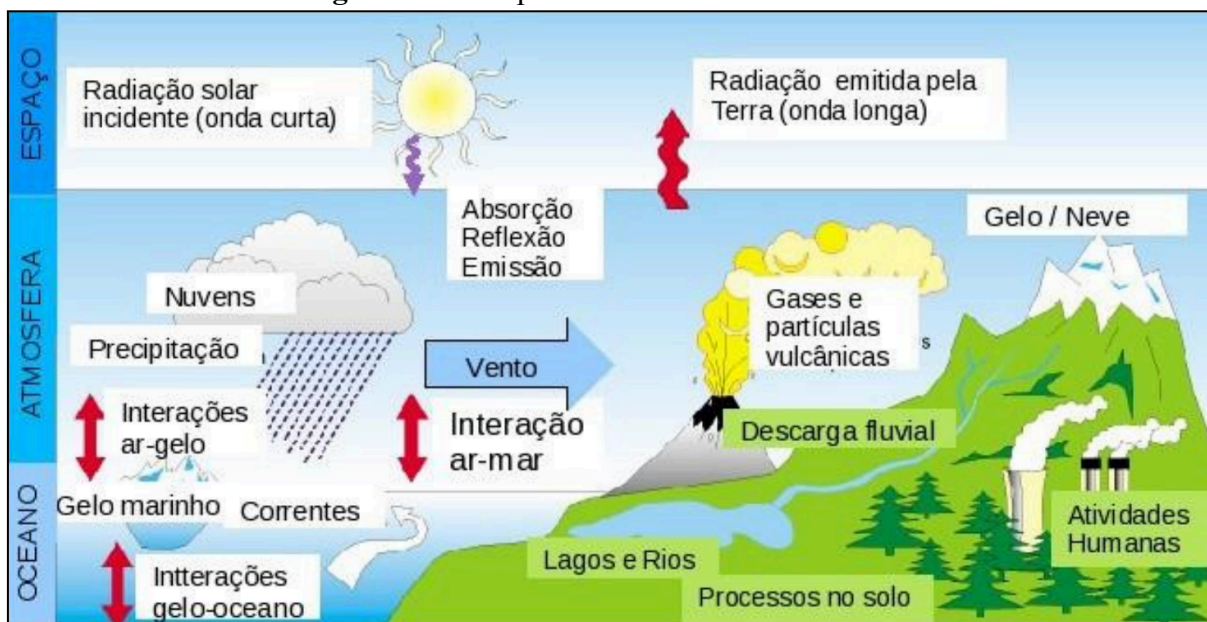
No Antropoceno, portanto, essas duas histórias deixam de ser tratadas separadamente: as trajetórias das sociedades humanas e as trajetórias dos sistemas terrestres se tornam mutuamente constitutivas, de modo que compreender o clima, os solos e os oceanos exige, necessariamente, compreender também as escolhas econômicas, tecnológicas e políticas da humanidade, e vice-versa.

Para o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), a mudança climática corresponde a qualquer alteração identificável no estado do clima que persista por um período prolongado, geralmente décadas ou mais, podendo resultar tanto da variabilidade natural quanto da influência humana. No âmbito de suas avaliações científicas, o IPCC reforça a centralidade das causas antrópicas ao afirmar que “é extremamente provável que a influência humana tenha sido a causa dominante do aquecimento observado desde meados do século XX” (IPCC, 2014, p. 48). Este posicionamento consolida o entendimento de que, embora o sistema climático apresente flutuações, o aquecimento registrado nas últimas décadas decorre predominantemente das emissões de gases de efeito estufa e de outras intervenções humanas no sistema atmosférico, estabelecendo um referencial interpretativo fundamental para a análise contemporânea desse fenômeno.

É fundamental destacar que o conceito adotado pelo IPCC dialoga com a definição de mudança climática estabelecida pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). Nos termos do artigo 1º da Convenção, entende-se por mudança do clima “uma mudança de clima que possa ser direta ou indiretamente atribuída à atividade humana que altere a composição da atmosfera mundial e que se some àquela provocada pela variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis” (UNFCCC, 1992, p. 3). Dessa forma, embora o IPCC adote uma abordagem científica mais abrangente, que considera tanto causas naturais quanto antrópicas, há convergência quanto ao

reconhecimento do papel central das atividades humanas na intensificação das alterações climáticas contemporâneas e também como parte integral do sistema climático, conforme explicado na figura 01 abaixo.

Figura 01: Componentes do sistema climático.



Fonte: Muelbert (2022).

A crise climática, por sua vez, pode ser compreendida como um fenômeno sistêmico e multidimensional, resultante da intensificação das atividades humanas e de seus efeitos cumulativos sobre o equilíbrio do sistema climático terrestre. Conforme destaca Galvão e Buss (2024, p. 228), “a crise climática e a inequidade estão intrinsecamente ligadas, com os mais desfavorecidos suportando um fardo desproporcional”, evidenciando que seus impactos extrapolam a esfera ambiental e incidem diretamente sobre as estruturas sociais, econômicas e sanitárias. Trata-se, portanto, de um processo que aprofunda vulnerabilidades preexistentes e amplia desigualdades, exigindo respostas estruturais e integradas.

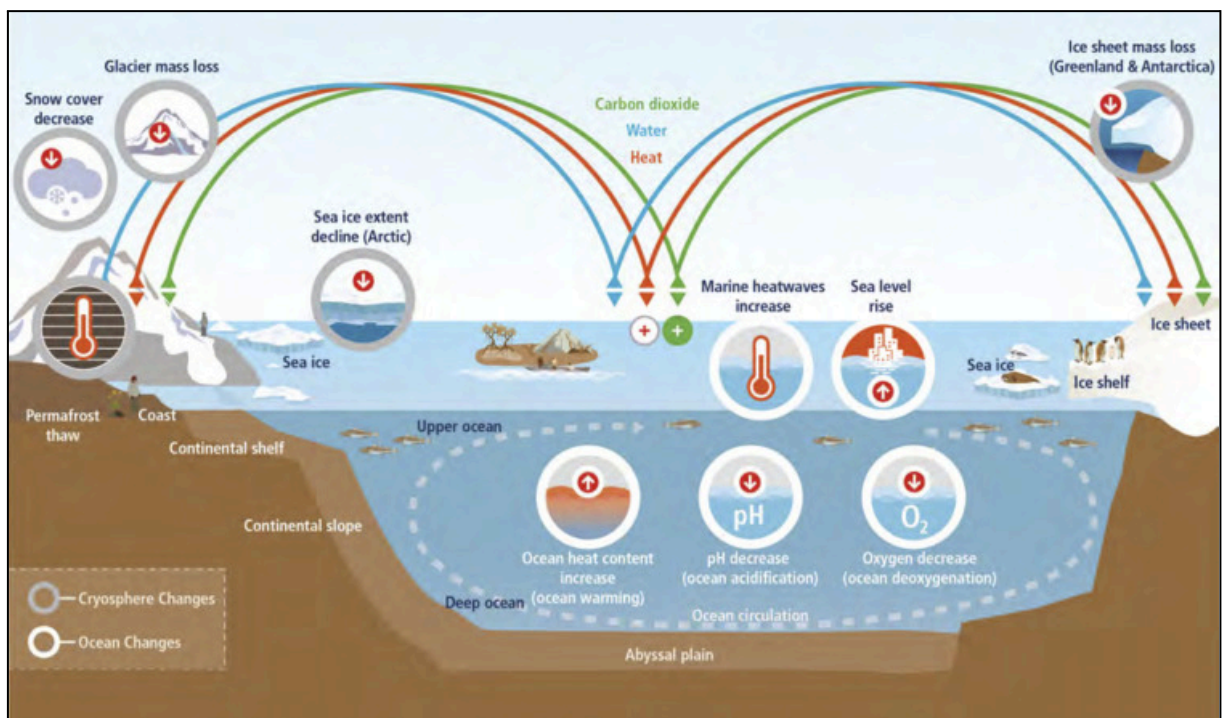
Nesse sentido, o enfrentamento da crise requer não apenas mitigação das emissões, mas uma transformação orientada pela justiça climática, pois, como afirmam Galvão e Buss (2024, p. 228), “abordar a crise climática requer um compromisso global com a justiça climática e uma ação imediata para reduzir as emissões de gases de efeito estufa e fortalecer a resiliência das comunidades mais vulneráveis”.

Em termos mais específicos, no *The Climate Dictionary: An Everyday Guide to Climate Change* (UNDP, 2023), há que o termo “mudança climática” se refere aos problemas graves que já estão sendo causados, ou que provavelmente serão causados, pelas mudanças no clima do planeta. Entre esses problemas, destacam-se a ocorrência de eventos meteorológicos

extremos, a acidificação dos oceanos, a elevação do nível do mar, a perda de biodiversidade, a insegurança alimentar e hídrica, os riscos à saúde, às rupturas econômicas, os deslocamentos populacionais e até mesmo à eclosão de conflitos (UNDP, 2023).

Historicamente, a temperatura média global da superfície aumentou aproximadamente 1,2 °C, sendo mais de dois terços desse aquecimento observados após 1975, desde o início da era industrial (UNDP, 2023). Em determinadas regiões, como a Oceania, as observações do (NCEI, na sigla em inglês - *National Centers for Environmental Information*) apontam uma tendência contínua de elevação térmica, sem registros de quedas significativas de temperatura desde 1984 (NCEI, 2026). Essa elevação de temperatura já causa danos significativos a ecossistemas e sociedades, afetando de modo desproporcional os Estados mais pobres, que se encontram entre os mais vulneráveis à crise climática, embora sejam os menos responsáveis pelas emissões de gases de efeito estufa (UNDP, 2023). O relatório do IPCC (2021) complementa esse conceito, ao demonstrar, empiricamente, que o aquecimento global está provocando mudanças rápidas e generalizadas em todas as regiões do planeta, abrangendo a atmosfera, os oceanos, a criosfera e a biosfera, conforme visto na figura 02 abaixo.

Figura 02: Ilustração esquemática dos principais componentes e mudanças no oceano e na criosfera, e suas interligações no sistema terrestre através da movimentação de calor, água e carbono



Fonte: IPCC (2019)

O relatório do IPCC (2021) alerta que a superação do limiar de 1,5 °C em relação aos níveis pré-industriais poderá desencadear pontos de inflexão (*tipping points*) potencialmente

irreversíveis, capazes de alterar profundamente o equilíbrio climático global e ameaçar a sobrevivência de comunidades humanas e ecossistemas inteiros.

Convergente a esse conceito, segundo o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP, 2023), a crise climática é vista como uma emergência que demanda ações imediatas, globais e coordenadas. Ademais, alcançar a neutralidade de emissões líquidas de gases de efeito estufa até 2050 é essencial para conter o agravamento do aquecimento global. Nesse caso, não significa zerar as emissões de gases de efeito estufa, mas sim atingir um saldo líquido nulo, em que as emissões residuais são compensadas por meio da remoção (por exemplo, reflorestamento) ou por ações que evitam a emissão.

Em publicação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (2023) também se enfatiza que o combate à crise climática integra uma agenda ambiental mais ampla, que inclui a restauração da natureza e da biodiversidade, o enfrentamento da desertificação e a mitigação da poluição e do desperdício. Essa perspectiva amplia o conceito de crise climática ao situá-la como parte de uma crise ambiental total, na qual clima, ecossistemas e sistemas sociais estão intrinsecamente interligados.

Outro autor que também amplia esse conceito de crise climática como parte de uma crise ambiental mais aprofundada é Mackie (2021), ao abordar os ciclos de retroalimentação positiva (ou *feedback loops*) do que ele conceitua como “sistema climático”. Os *feedback loops* são processos nos quais uma alteração inicial em determinada direção provoca mudanças adicionais no mesmo sentido. Em outras palavras, os efeitos de uma pequena perturbação em um ecossistema podem intensificar a magnitude da perturbação original, gerando um processo cumulativo de amplificação (Mackie, 2021, p. 2).

Um exemplo clássico no sistema climático é o efeito do gelo e do albedo, ou seja, uma “fração da radiação solar incidente refletida por uma superfície ou corpo, frequentemente expressa como porcentagem” (IPCC, 2014, p. 134), considerado um conceito fundamental para a compreensão do balanço energético do planeta. O aquecimento global tem reduzido a cobertura de gelo marinho no Ártico durante os meses de verão, expondo áreas mais escuras da superfície oceânica. A água apresenta um albedo menor que o gelo — ou seja, ela reflete menos luz solar — e, portanto, absorve mais calor, o que eleva a temperatura do oceano e intensifica o derretimento do gelo. Esse ciclo de retroalimentação cria um processo contínuo de aquecimento e perda de gelo, que tende a se reforçar com o tempo (Mackie, 2021, p. 2). Outro exemplo relevante é o degelo do *permafrost* nas regiões árticas. À medida que as temperaturas aumentam, o *permafrost* descongela e libera metano (CH₄), um gás de efeito estufa extremamente potente (Mackie, 2021, p. 3).

O aumento da concentração atmosférica de metano, por sua vez, contribui para o aquecimento global, acelerando ainda mais o processo de degelo. Estes ciclos de retroalimentação positiva constituem mecanismos centrais na dinâmica dos pontos de inflexão climáticos (*tipping points*), pois podem amplificar rapidamente pequenas mudanças e levar o sistema a ultrapassar um limite crítico de estabilidade. Quando isso ocorre, o sistema climático pode entrar em um novo estado de equilíbrio, muitas vezes de forma abrupta e potencialmente irreversível. No entanto, a irreversibilidade desses processos não é universal.

Evidências obtidas por meio de modelos climáticos, como o HadCM3, mostram que a cobertura de gelo marinho do Ártico é reversível em relação à temperatura média global da superfície, quando os *tipping points* não forem cruzados (Ridley *et al.*, 2012). Assim, caso as emissões de gases de efeito estufa sejam reduzidas e as temperaturas globais diminuam, há possibilidade de estabilização e recuperação do gelo marinho nesta região (Mackie, 2021)

A Organização Meteorológica Mundial (OMM) adota posição semelhante em seu relatório sobre Mudança Climática (OMM, 2023), ao descrever as transformações aceleradas e provocadas pelas atividades humanas na atmosfera, nos oceanos, na criosfera e na biosfera. Segundo a OMM (2023), essas alterações têm intensificado a frequência e a gravidade de eventos meteorológicos extremos em todas as regiões do globo, resultando em perdas e danos significativos para populações e ecossistemas. Os efeitos da crise climática já são mensuráveis e contínuos, o que demonstra que a mudança climática deixou de ser uma ameaça distante para se tornar uma realidade concreta que redefine as condições de vida no planeta.

Os dados mais recentes acerca das mudanças climáticas fornecidos pela OMM (2024) apontam que, em 2024, a temperatura média global da superfície foi cerca de 1,55°C acima da média de 1850-1900 (com uma margem de incerteza de $\pm 0,13$ °C), de acordo com a análise consolidada dos seis conjuntos de dados utilizados pela OMM (HadCRUT 5, NOAA GlobalTemp, GISTEMP v4, Berkeley Earth, HadSST4 e ERA5). O ano de 2024 foi considerado, segundo essas fontes, o mais quente já registrado até o momento. Vale ressaltar que esses seis conjuntos de dados representam as principais fontes de observação e análise climática utilizadas pela comunidade científica internacional (OMM, 2024):

1. O HadCRUT5, produzido pelo *Met Office Hadley Centre* e pela *Climatic Research Unit* da Universidade de *East Anglia* (Reino Unido), combina medições de temperatura da superfície terrestre e marítima para estimar tendências globais de longo prazo (Morice *et al.*, 2025);
2. O NOAA GlobalTemp (antigo MLOST), elaborado pela *National Oceanic and Atmospheric Administration* (EUA), fornece séries históricas detalhadas das

temperaturas médias globais desde o final do século XIX (NOAA, 2025);

3. O GISTEMP v4, do *Goddard Institute for Space Studies* da NASA, integra dados de estações meteorológicas, navios de monitoramento hidroceanográfico e bóias oceânicas para reconstruir variações espaciais e temporais da temperatura superficial (Gistem Team, 2025);
4. O *Berkeley Earth*, desenvolvido por uma equipe independente de pesquisadores, emprega métodos estatísticos de correção e interpolação de dados para estimar a temperatura global com base em registros terrestres e oceânicos (Berkeley University, 2025);
5. O HadSST4 é um conjunto de dados complementar ao HadCRUT, concentrando-se especificamente nas temperaturas da superfície do mar e desempenhando papel essencial na compreensão do aquecimento oceânico (Morice *et al.*, 2025); e
6. O ERA5, compilado pelo *European Centre for Medium-Range Weather Forecasts* (ECMWF), é uma reanálise climática que combina observações de superfície, satélite e modelagem numérica para fornecer uma estimativa abrangente das variações globais de temperatura e de outros parâmetros atmosféricos (ECMWF, 2025).

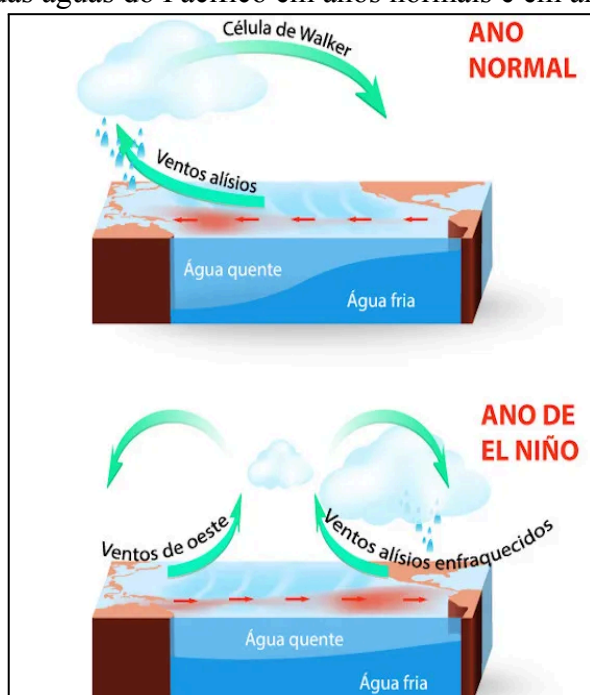
O registro de aumento da temperatura média global da superfície terrestre em 1.55°C, em 2024 (OMM, 2024), indica que esse foi o primeiro ano com uma temperatura média global da superfície superior ao limite de 1,5°C, estabelecido pelo Acordo de Paris de 2015 como o patamar máximo desejável de aquecimento global em relação aos níveis pré-industriais, a fim de evitar consequências potencialmente irreversíveis para o sistema climático (OMM, 2024). Ultrapassar esse limiar, mesmo temporariamente, representa um sinal de alerta crítico, pois aumenta o risco de que processos de retroalimentação positiva previamente abordados, como o derretimento acelerado do gelo do Ártico, a acidificação dos oceanos, a desertificação de áreas previamente ocupadas por florestas e o declínio da cobertura florestal tropical, se intensifiquem a ponto de levar o planeta a ultrapassar os pontos de inflexão climáticos.

Além do aquecimento global induzido pelas atividades humanas, fenômenos naturais como *El Niño* e *La Niña* também exercem papel significativo na variabilidade climática interanual, intensificando temporariamente o aumento das temperaturas médias globais. O *El Niño* é um fenômeno natural, caracterizado por uma mudança periódica do sistema oceano-atmosfera no Pacífico tropical que impacta o clima em todo o mundo. O *El Niño* de Oscilação Sul (ENSO), especificamente, acontece a cada 3-7 anos (cinco anos em média) e,

normalmente, dura de nove meses a dois anos, estando associada a inundações, secas e outros distúrbios globais (Reef Resilience Network, 2024).

Durante um ENSO, há um aumento na pressão do ar sobre o Oceano Índico, a Indonésia e a Austrália, e uma queda na pressão do ar sobre o Tahiti e o resto do Centro e Leste do Oceano Pacífico. Os ventos alísios do Sul do Pacífico¹ enfraquecem ou seguem para o Leste e a água quente se espalha a Leste do Pacífico ocidental e do Oceano Índico até o Pacífico Leste, levando a uma extensa seca no Pacífico ocidental e chuvas no Pacífico leste, normalmente seco, como visto na figura 03 (Reef Resilience Network, 2024).

Figura 03: Esquema simplificado do comportamento dos ventos e sua influência sobre a temperatura das águas do Pacífico em anos normais e em anos de *El Niño*.

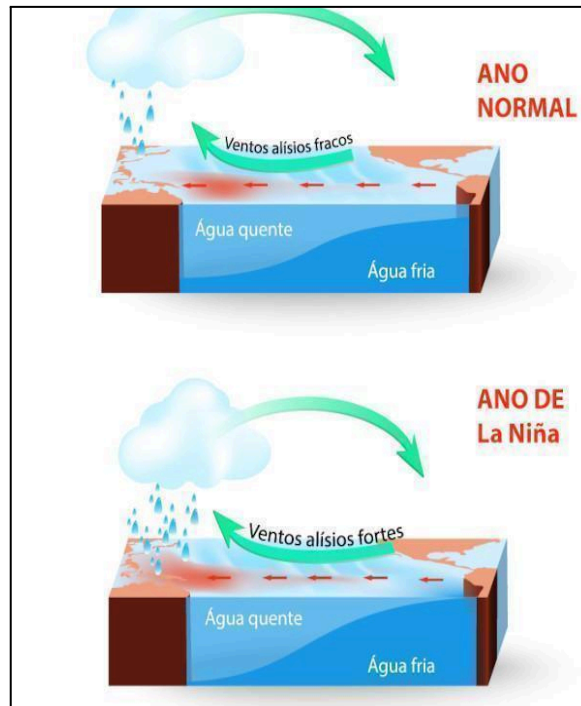


Fonte: Guitarrara (2025)

Um evento de *La Niña*, por sua vez, é a fase oposta do fenômeno *El Niño* de Oscilação Sul (ENSO), caracterizada por um resfriamento anômalo das águas superficiais do Pacífico Equatorial Central e Oriental e pelo fortalecimento dos ventos alísios, conforme a figura 04 abaixo. Assim como o *El Niño*, *La Niña* ocorre em intervalos de três a sete anos e pode durar de nove meses a dois anos, influenciando de forma significativa os padrões climáticos globais (Reef Resilience Network, 2024).

Figura 04: Esquema simplificado do comportamento dos ventos e sua influência sobre a temperatura das águas do Pacífico, em anos normais e em anos de *La Niña*.

¹ Os ventos alísios são um tipo de vento constante e úmido que tem ocorrência nas zonas subtropicais em baixas altitudes. Ele sopra nos trópicos na região do Equador de leste para oeste e por serem úmidos provocam grande incidência de chuvas (Mendes, 2007).



Fonte: Guitarrara (2025)

Durante um episódio de *La Niña*, há uma redução da pressão atmosférica sobre a região do Pacífico Ocidental e um aumento da pressão no Pacífico Central e Oriental. Esse contraste intensifica o padrão de circulação atmosférica conhecido como “circulação de Walker”, reforçando o transporte de águas frias das profundezas do oceano para a superfície na costa oeste da América do Sul (NOAA, 2023). Como resultado, *La Niña* tende a provocar chuvas intensas no Sudeste asiático e norte do pacífico, enquanto regiões como a costa Oeste da América do Sul, a sub-região da micronésia e partes do Sul dos Estados Unidos experimentam condições mais secas (Reef Resilience Network, 2024; NOAA, 2023).

Estudos da OMM e da Administração Oceânica e Atmosférica Nacional dos EUA (NOAA) indicam que a ocorrência de um evento de *El Niño* de forte intensidade, em 2023–2024, contribuiu substancialmente para que a média global de temperatura atingisse valores recordes, amplificando os efeitos do aquecimento antropogênico (OMM, 2024; NOAA, 2024). Embora o *El Niño* seja um fenômeno cíclico e natural, sua interação com o aquecimento global pode potencializar eventos extremos e acelerar a aproximação de pontos críticos no sistema climático terrestre (IPCC, 2023).

O mesmo vale para o *La Niña*, que ao promover o resfriamento das águas superficiais do Pacífico Equatorial, altera significativamente os padrões de precipitação e circulação atmosférica, podendo gerar secas severas em algumas regiões e enchentes em outras (OMM, 2023; NOAA, 2023).

Apesar de *La Niña* exercer um efeito temporariamente moderador sobre as

temperaturas globais, sua ocorrência em sequência a fortes eventos de *El Niño* pode intensificar a variabilidade climática interanual e acentuar extremos regionais de temperatura e precipitação (OMM, 2023; IPCC, 2023). Os impactos históricos do *El Niño* sobre os níveis do mar indicam valores abaixo da média para a maioria dos países do Pacífico (UNESCAP, 2014) com as notáveis exceções de Kiribati, Nauru e Ilhas Cook, que têm experimentado níveis do mar acima da média durante os eventos de *El Niño* (UNESCAP, 2014).

Diante desse contexto regional, torna-se pertinente direcionar a análise para o caso específico de Kiribati, cujas particularidades demográficas, econômicas e geográficas intensificam sua exposição às variações do nível do mar e aos efeitos das mudanças climáticas.

1.2 KIRIBATI: UM PEQUENO ESTADO INSULAR EM DESENVOLVIMENTO SUJEITO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Demograficamente, a República de Kiribati é um país com um crescimento populacional contínuo, que, segundo dados de 2021 do Escritório Nacional de Estatísticas de Kiribati (KNSO na sigla em inglês - *Kiribati National Statistics Office*), ultrapassou 50.000 habitantes no censo de 1973 (pré independência britânica), superou 100.000 no censo de 2010 e, no último censo demográfico (também conduzido pelo KNSO), contabilizou 119.438 pessoas, com uma média de idade de 22,9 anos, conforme a tabela 01 abaixo, ou seja, trata-se de um país pequeno com uma população jovem (Kiribati Census Atlas, 2022).

Tabela 01: Indicadores demográficos da República de Kiribati (2020)

Indicador	Homens	Mulheres	Total	% do Total
População total	58.904	60.534	119.438	—
Idade mediana	21,8	24	22,9	—
População com menos de 15 anos	22.074	20.846	42.920	36%
População entre 15 e 64 anos	35.124	36.813	71.937	60%
População com mais de 65 anos	1.706	2.875	4.581	4%
Razão de dependência infantil/juvenil	62,8	56,6	59,7	—
Razão de dependência de idosos	4,9	7,8	6,4	—

Fonte: Kiribati National Statistics Office (2021) (Tradução do autor)

A distribuição etária revela que, em 2020, 36% da população tinha menos de 15 anos, enquanto 60% se encontrava na faixa etária economicamente ativa, entre 15 e 64 anos, e apenas 4% possuíam 65 anos ou mais (KNSO, 2021). Esses dados evidenciam uma estrutura

populacional ainda marcada pela juventude, com razões de dependência infantil/juvenil e total relativamente elevadas (59,7 e 66,0, respectivamente), o que implica uma carga considerável sobre a população em idade ativa. A razão de dependência de idosos, por sua vez, é baixa (6,4), reforçando o já mencionado predomínio das faixas etárias mais jovens no conjunto populacional.

Apesar da população mais jovem ser frequentemente apontada por Black *et al.* (2011) e Adger *et al.* (2015) como um grupo etário propenso ao deslocamento em função das mudanças climáticas, o *Kiribati Census Atlas* (2021) aponta que o deslocamento permanente para outros países não parece ser um fator tão significativo na dinâmica populacional de Kiribati (Kiribati Census Atlas, 2021, p. 21). Em contraponto, um relatório da Universidade das Nações Unidas (UNU), indica que as mudanças climáticas afetam os padrões de deslocamento humano em Kiribati desde 2015, com 23% das pessoas deslocadas apontando para alterações climáticas como um dos motivos para decidirem pelo deslocamento. (UNU, 2015).

Somado a isso, os dados disponibilizados pelo KNSO (2022) não são apropriados para confirmar ou negar a existência de uma tendência de queda populacional induzida por fatores climáticos, pois o cálculo de migração líquida (*net migration*) elaborado agrega o número de pessoas que entram e saem de Kiribati na condição de turista, não sendo possível desagregar os dados apenas para os residentes (KNSO, 2022).

Não obstante, o *survey* do KNSO sobre desastres, no período de 2023-2024, estima que quase 4.000 pessoas tenham sido deslocadas em virtude de desastres (detalhados na tabela 02 abaixo), o que reforça a gravidade dos impactos socioeconômicos e humanitários decorrentes dos eventos climáticos em Kiribati. Esse dado se torna ainda mais expressivo quando analisado à luz da configuração demográfica do país, marcada por forte concentração territorial da população.

Tabela 02: Quantidade de pessoas deslocadas (temporariamente ou permanentemente) devido a desastres por tipo de evento (2023–2024)

Tipo de evento	Número de pessoas deslocadas	% de pessoas deslocadas
Rajadas de vento / Ventanias	1,610	41
Temperaturas extremas	1,390	35
Elevação do nível do mar	540	14

Chuvas fortes	160	4
Marés altas / <i>King tides</i>	160	4
Período de Seca	70	2
Total	3,930	100

Fonte: Escritório Nacional de Estatísticas de Kiribati (2025, p. 17)

A distribuição populacional em Kiribati é caracterizada por uma forte concentração nas Ilhas *Gilbert*, onde vivem aproximadamente 90,5% dos habitantes do país, segundo o censo de 2020 (Kiribati Census Atlas, 2022). Desse total, cerca de 60,3 mil pessoas, correspondendo a 52,8% da população nacional, residem em Tarawa do Sul, capital administrativa e principal centro urbano de Kiribati. Esse padrão de concentração espacial resulta em uma elevada densidade populacional na capital, contrastando com as demais ilhas, que apresentam ocupação dispersa e baixa densidade

Geograficamente, a República de Kiribati é um Pequeno Estado Insular em Desenvolvimento, constituído por um conjunto de 33 ilhas na parte central do oceano Pacífico, na Oceania. A maioria das ilhas é formada por atóis baixos ou recifes de coral que cercam uma laguna. Tarawa é a capital e centro do poder executivo do país. Ambo e Betio são os centros legislativo e judicial, respectivamente. (Ventura *et al.*, 2021).

A área total das ilhas em Kiribati é de 811 km². O território se espalha pelo Pacífico Central, cruzado pelo Equador e pela Linha Internacional de Data, com a maioria dos outros países insulares da *Commonwealth Pacific* a seu Sul, sendo o único país que cruza oficialmente os quatro hemisférios. São 33 ilhas espalhadas por 5,2 milhões de quilômetros quadrados de oceano, divididas em três grupos: Gilbert (com 17 ilhas, incluindo a capital Tarawa), Line e Phoenix (cada um com oito ilhas cada). (Ventura *et al.*, 2021).

A extensão total de Norte à Sul é de 2.050 km. Kiritimati (antiga Ilha Christmas) é o maior atol de corais do mundo (com 388 quilômetros quadrados de extensão). O país faz fronteira marítima com as Ilhas Marshall, a Noroeste (sendo essa a sua fronteira mais próxima, à 663 km); com as possessões dos Estados Unidos das ilhas Howland e Baker, a Norte; com o território francês da Polinésia Francesa, a Sudeste; com as Ilhas Cook e a possessão neozelandesa de Tokelau, ao Sul; com Tuvalu, também a Sul; e com Nauru, a Oeste (Ventura *et al.*, 2021).

Antes de avançar para a caracterização climática de Kiribati com base nos dados do KJIP, cabe situar historicamente a mobilização política do país e da região do Pacífico insular em torno da pauta climática internacional. Ainda que Kiribati seja frequentemente descrita

exclusivamente pelo prisma da vulnerabilidade física diante da elevação do nível do mar, é importante reconhecer que sua atuação diplomática nesse campo não constitui fenômeno recente, tampouco resposta passiva a uma condição de vitimização. Pelo contrário, a luta dos Pequenos Estados Insulares por reconhecimento internacional da ameaça climática remonta ao final da década de 1980, quando, em novembro de 1989, representantes de pequenos Estados insulares reunidos nas Ilhas Maldivas adotaram a chamada Declaração de Malé sobre Aquecimento Global e Elevação do Nível do Mar, primeiro documento multilateral a reivindicar, de forma articulada, a criação de uma convenção-quadro das Nações Unidas voltada especificamente à mudança do clima (Moses, 2017).

Essa articulação amadureceu no ano seguinte, com a criação formal, em 1990, da Aliança dos Pequenos Estados Insulares (AOSIS, na sigla em inglês - *Alliance of Small Island States*), estabelecida à margem da Segunda Conferência Mundial do Clima, em Genebra, com o propósito de consolidar, em um único bloco negociador, a voz coletiva dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (SIDS) perante a comunidade internacional (Ourbak; Magnan, 2018). É relevante destacar que a formação da AOSIS antecedeu em dois anos a própria adoção da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), em 1992, e precedeu também a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92). Esse dado cronológico evidencia que a agenda climática dos pequenos Estados insulares não foi uma resposta tardia ao regime climático internacional, mas sim um de seus impulsos fundadores, o que permite compreender o protagonismo desses países não como circunstância recente, mas como traço estrutural de sua inserção na governança climática global.

Na Rio-92, a AOSIS desempenhou um papel ativo nas negociações que resultaram na UNFCCC, contribuindo para a inclusão, no artigo 4º, parágrafo 8º, do reconhecimento expresso das necessidades e preocupações específicas dos países insulares e dos Estados costeiros de baixa altitude diante dos efeitos adversos da mudança do clima (UNFCCC, 1992). O bloco também obteve, na Agenda 21, o reconhecimento do chamado “caso especial” dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento, o que impulsionou, dois anos mais tarde, a realização da primeira Conferência Global sobre o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento, realizada em Barbados, em 1994 (Ourbak; Magnan, 2018).

Consolidava-se, assim, um padrão de atuação diplomática caracterizado pela desproporção entre o reduzido peso demográfico, territorial e econômico desses Estados e sua crescente capacidade de influenciar a formação do regime climático internacional —

fenômeno que a literatura especializada descreve como uma espécie de liderança moral exercida por meio de estratégias de enquadramento retórico e de articulação de alianças e coalizões, apesar da assimetria de poder de negociação (Ourbak; Magnan, 2018).

Esse protagonismo coletivo dos pequenos Estados insulares esteve intimamente associado à consolidação, no próprio texto da UNFCCC, de um princípio jurídico estruturante: o de que a mudança do clima e seus efeitos negativos constituem uma “preocupação comum da humanidade” (common concern of humankind), enunciado logo no considerando inicial do preâmbulo da Convenção (UNFCCC, 1992). Segundo a doutrina de direito internacional ambiental, esse princípio busca deslocar a mudança climática do campo estritamente doméstico da soberania estatal, conferindo-lhe relevância jurídica universal e fundamentando o dever de cooperação internacional entre os Estados, ainda que, diferentemente da noção de “patrimônio comum da humanidade”, não implique a existência de um regime de propriedade ou gestão internacional compartilhada sobre o sistema climático (Biermann, 1996). Para os pequenos Estados insulares, cuja contribuição histórica para as emissões globais de gases de efeito estufa é ínfima (IPCC, 2022), a consagração desse princípio se revestiu de relevância estratégica, por fornecer fundamento jurídico-normativo às reivindicações dirigidas aos Estados historicamente mais poluidores, situando o clima como interesse jurídico que extrapola a exclusiva competência doméstica de qualquer Estado isoladamente considerada.

É nesse contexto de protagonismo coletivo dos SIDS que se insere a trajetória diplomática de Kiribati. Como Estado-membro da AOSIS, o país se integrou progressivamente à articulação política dos pequenos Estados insulares do Pacífico (PSIDS, na sigla em inglês - *Pacific Small Island Developing States*), consolidando, sobretudo a partir dos mandatos do presidente Anote Tong (2003-2016), uma postura de liderança regional na defesa da pauta climática internacional (Carter, 2015). Sob a presidência de Anote Tong (2003-2016), Kiribati se tornou uma das vozes mais atuantes do Pacífico insular nos fóruns multilaterais, tendo o próprio mandatário liderado, em 2014, a formação da Coalizão das Nações Atol sobre Mudança Climática (CANCC, na sigla em inglês - *Coalition of Atoll Nations on the issue of Climate Change*), agrupamento voltado a reunir Kiribati, Tuvalu, Ilhas Marshall e Maldivas em torno de reivindicações específicas dos Estados de atóis coralinos, historicamente relegadas a segundo plano nos blocos negociadores mais amplos (Carter, 2015).

Ainda no âmbito dessa reafirmação diplomática, o então presidente Anote Tong discursou perante a Assembleia Geral das Nações Unidas, em setembro de 2014, propondo

uma ressignificação da própria condição insular de Kiribati: em vez de ser compreendido apenas como um “pequeno Estado insular em desenvolvimento”, o país deveria ser reconhecido como um “grande Estado oceânico” (Large Ocean State), tendo em vista sua Zona Econômica Exclusiva de aproximadamente 3,5 milhões de quilômetros quadrados no Pacífico central (Tong, 2014). Essa retórica, posteriormente incorporada por outros Estados insulares do Pacífico, evidencia um movimento mais amplo de reposicionamento simbólico e jurídico desses países perante a comunidade internacional: de sujeitos passivos e potenciais vítimas da mudança climática para atores preocupados em reivindicar direitos, formular pautas e influenciar a formação do próprio regime jurídico internacional do clima.

De acordo com o Plano Conjunto de Implementação de Kiribati para Mudanças Climáticas e Gestão do Risco de Desastres (KJIP), referente ao período de 2014 a 2023 (que será discutido no capítulo 2), as condições climáticas observadas indicam um aumento constante das temperaturas médias e mínimas do ar, com variações próximas de $+0,18^{\circ}\text{C}$ por década para as máximas, enquanto as temperaturas mínimas do ar aumentaram a uma taxa ligeiramente superior, próxima de $+0,20^{\circ}\text{C}$ por década. Já as temperaturas máximas apresentam uma tendência de incremento um pouco menor, em torno de $+0,17^{\circ}\text{C}$ por década. As temperaturas da superfície do mar também apresentaram elevação desde a década de 1970, estimada em $+0,15^{\circ}\text{C}$ por década no Grupo Gilbert, $+0,12^{\circ}\text{C}$ por década no Grupo Phoenix e $+0,10^{\circ}\text{C}$ por década no Grupo Line (Kiribati, 2014). Esses dados evidenciam um processo contínuo de aquecimento que afeta diretamente a estabilidade ecológica, os recursos hídricos e a segurança alimentar do país, constituindo um dos fundamentos técnicos que justificam a formulação de planos e programas específicos de adaptação.

Ainda em relação à variação da temperatura da superfície marítima em Kiribati, Obura e Mangubhai (2011) confirmam que as temperaturas da água nas Ilhas *Line* e *Phoenix* não aumentaram de forma uniforme, mas apresentam variabilidade significativa de uma década para a outra. Nas Ilhas *Phoenix*, estudos do KMS documentam uma variabilidade intra e interanual da temperatura da superfície do mar de cerca de 2°C , com eventos térmicos extremos (como o de 2002–2005) causando mortalidade substancial de corais (Obura; Mangubhai, 2011). Essas flutuações de temperatura da superfície marítima são influenciadas por fatores como a presença de lagoas, o tamanho das ilhas e a exposição ao vento, que modulam os padrões locais de aquecimento e resfriamento (Obura; Mangubhai, 2011). A recorrência desses eventos extremos reforça a necessidade de instrumentos institucionais capazes de antecipar riscos, planejar respostas e estruturar estratégias de adaptação e gestão dos riscos de desastres de longo prazo.

A precipitação anual em Kiribati, por exemplo, possui tendência de aumento na ilha de Kirimati (*Christmas Island*), enquanto em *Tarawa* não se observa um padrão definido, havendo variações interanuais significativas, que podem alcançar mais de 4.000 mm em anos chuvosos e apenas cerca de 150 mm em anos secos (Kiribati, 2014). O nível do mar, segundo registros de altímetros e mareógrafos, apresentou taxas de elevação entre 1 mm e 4 mm por ano, o que reflete a vulnerabilidade crescente das ilhas e atóis de Kiribati no período analisado (Kiribati, 2019).

Esse conjunto de evidências empíricas demonstra não apenas a intensificação das pressões climáticas sobre o território, mas também a urgência de estruturar políticas públicas coordenadas, planos nacionais e programas de implementação que integrem adaptação climática e gestão de riscos de desastres.

Antes de examinar os impactos das mudanças climáticas em Kiribati, torna-se conceitualmente necessário delimitar as categorias analíticas de desastre e risco de desastre, tal como formuladas no âmbito da governança internacional de redução de riscos. A compreensão desses conceitos, consolidados pelo Escritório das Nações Unidas para o Risco de Desastres (UNDRR, na sigla em inglês - *United Nations Office for Disaster Risk Reduction*), no contexto do Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, permite estabelecer uma base teórica adequada para a análise das vulnerabilidades estruturais e das dinâmicas de exposição que caracterizam Kiribati e outros Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (SIDS).

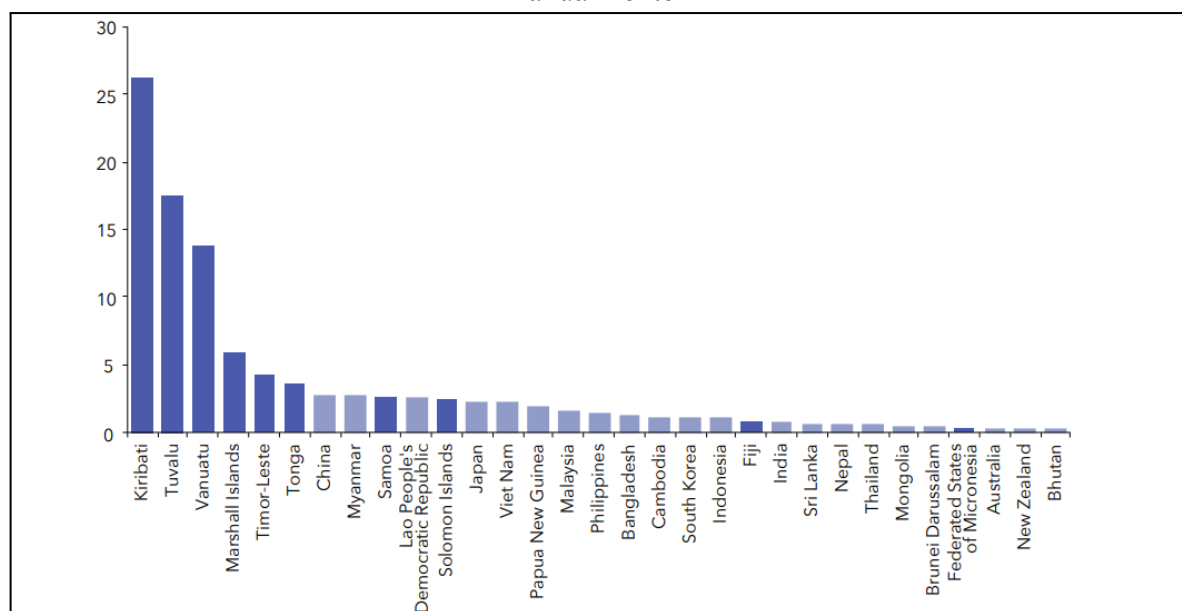
De acordo com a UNDRR, um desastre é “uma séria interrupção do funcionamento de uma comunidade ou sociedade em qualquer escala devido à interação de eventos perigosos com condições de exposição, vulnerabilidade e capacidade, conduzindo a perdas e impactos humanos, materiais, econômicos e ambientais” (UNDRR, 2017), além disso, “o impacto do desastre pode ser imediato e localizado, mas geralmente é generalizado e pode durar por um longo período de tempo.” (UNDRR, 2017 p.1). A perspectiva da UNDRR, desloca a compreensão de desastre para um contexto sistêmico e relacional, no qual a ruptura do funcionamento normal da sociedade é central para sua caracterização, e não apenas a ocorrência do evento em si.

Já “risco de desastres” é descrito pela UNDRR como “o potencial de perda de vidas, ferimentos ou de destruição ou dano de bens que possa ocorrer a um sistema, sociedade ou comunidade em um período específico de tempo, determinado probabilisticamente como função de perigo, exposição, vulnerabilidade e capacidade” (UNDRR, 2017). Esse conceito, integra uma dimensão probabilística, que orienta tanto a análise como a gestão das ameaças e

vulnerabilidades que podem culminar em desastres. (UNDRR, 2017). Essa formulação enfatiza que o risco não é um elemento estático e compreendê-lo desta forma permite que as políticas públicas adotadas se concentrem não apenas na resposta reativa, mas na prevenção e na mitigação dos fatores que tornam comunidades vulneráveis às ameaças da crise climática.

Antes de abordar diretamente os impactos das mudanças climáticas em Kiribati, é fundamental levantar brevemente algumas informações a respeito dos impactos econômicos causados por eventos climáticos extremos em Kiribati. O relatório da UNESCAP de 2025 mostra que Kiribati é o Estado que mais gasta (em relação ao PIB) com adaptação às mudanças climáticas, como indica o gráfico 01 abaixo (UNESCAP, 2025).

Gráfico 01: Gastos públicos de adaptação às mudanças climáticas, em porcentagem do PIB, anualmente



Fonte: Dabla-Norris *et al.* (2021)

O Gráfico 01 evidencia um aparente paradoxo: Kiribati figura entre os países que proporcionalmente mais investem em adaptação climática em relação ao seu PIB, mesmo sendo uma das economias menos responsáveis pelas emissões globais de gases de efeito estufa. À primeira vista, esse elevado investimento poderia sugerir elevada capacidade estatal. Entretanto, uma análise da Tabela 03 (que pode ser vista no capítulo 2.1) demonstra uma realidade distinta. Metade (50%) de todo o financiamento previsto pelo KJIP se concentra em infraestrutura física, enquanto apenas 1% é destinado à estratégia de manutenção da soberania e da identidade nacional de Kiribati (Kiribati, 2014, p. 11). Essa distribuição orçamentária revela que a agenda da adaptação tem sido moldada prioritariamente pelas preferências dos financiadores internacionais, privilegiando projetos de alta visibilidade (reparos de estradas, diques, construção de proteção costeira e infraestrutura resiliente) em detrimento do

fortalecimento das capacidades políticas, jurídicas e culturais indispensáveis para assegurar a continuidade do Estado insular. Como argumenta Mallin (2018),

[a] adaptação em Kiribati frequentemente converte-se em uma metáfora para projetos de desenvolvimento financiados externamente, nos quais a lógica da captação de recursos tende a prevalecer sobre as prioridades definidas pelas próprias comunidades locais (Mallin, 2018, p. 244).

Sob a ótica da justiça climática, esse cenário expressa uma dupla assimetria: os países historicamente menos responsáveis pelo aquecimento global são obrigados a destinar parcela significativa de seus limitados recursos à adaptação, permanecendo simultaneamente dependentes do financiamento externo para implementar políticas consideradas essenciais à sua sobrevivência (Mallin, 2018). Em consequência, a cooperação internacional corre o risco de transformar Kiribati em um espaço de experimentação de soluções técnicas concebidas externamente, mais voltadas à preservação da infraestrutura do que à reprodução da soberania, da cultura e da autodeterminação nacional.

Essa tensão se torna ainda mais evidente quando se confrontam os dados da Tabela 02 com as projeções apresentadas no Gráfico 02 a seguir. Enquanto os deslocamentos registrados entre 2023 e 2024 decorrem predominantemente de eventos extremos de ocorrência imediata, como rajadas de vento (41%) e temperaturas extremas (35%), a elevação do nível do mar responde por apenas 14% dos deslocamentos atuais. Entretanto, as projeções climáticas indicam uma elevação média do nível do mar entre 33 e 65 centímetros, em cenários de baixas emissões, podendo alcançar entre 65 e 122 centímetros até 2100 em cenários de altas emissões, alterando estruturalmente as condições de habitabilidade do território.

O contraste entre impactos presentes e riscos futuros evidencia que o Estado ainda atua predominantemente sob uma lógica reativa, direcionando recursos para responder aos desastres já ocorridos, enquanto o processo gradual de perda territorial exige planejamento estratégico de longo prazo envolvendo ordenamento territorial, mobilidade humana planejada, fortalecimento institucional e preservação da continuidade estatal. A própria estrutura financeira do KJIP reforça essa contradição: ao destinar 50% dos recursos para infraestrutura e apenas 1% para soberania e identidade nacional, o plano privilegia a adaptação material em detrimento da adaptação política. Nessa perspectiva, a principal questão para Kiribati deixa de ser apenas “como proteger o território?”, passando a ser “como preservar a existência do Estado caso o território se torne inabitável”. Conforme sustenta McAdam (2012, p. 117), “[t]he disappearance of territory does not necessarily mean the disappearance of statehood.”;

Nesse sentido, a crítica formulada por autores que discutem a temática da Ecologia

Política, como Ribot (2010) e Pelling (2011), sustenta que a adaptação climática não constitui um processo neutro: ela distribui recursos, define prioridades e produz relações de poder, moldando a forma como o risco é reconhecido, atribuído e enfrentado. Para Ribot (2010), a vulnerabilidade não é um dado natural, mas resulta de processos históricos e políticos de acesso desigual a recursos, tomada de decisão e de representação.

Pelling (2011) complementa esse argumento ao distinguir três registros possíveis de adaptação: resiliência, transição e transformação, apontando que respostas limitadas ao primeiro registro tendem a preservar as estruturas de poder existentes, evitando o enfrentamento das raízes políticas e estruturais da vulnerabilidade, dialogando diretamente com o debate sobre cidadania ecológica proposto por Dobson (2003), segundo o qual a resposta à crise ambiental não pode restringir-se à provisão técnica de infraestrutura ou à transferência de recursos por atores externos, mas depende do fortalecimento da capacidade de agência política das comunidades afetadas, de sua condição de sujeitos de direitos e deveres, e não de meras beneficiárias passivas de decisões tomadas alhures.

Se a adaptação permanecer centrada predominantemente em obras de infraestrutura financiadas por atores externos, sem investimento proporcional na reprodução da soberania, da identidade cultural e da capacidade estatal, ela poderá reduzir a vulnerabilidade física das ilhas, mas aprofundar a dependência política e institucional de Kiribati, convertendo o país em um laboratório internacional de governança climática mais do que em protagonista de seu próprio futuro, resultado que, sob a ótica da cidadania ecológica², representaria não apenas uma falha técnica, mas um *déficit* de agência coletiva e de reconhecimento do direito de autodeterminação do país sobre seu destino climático.

Assim como grande parte da população, a infraestrutura de Kiribati também está localizada em áreas costeiras de baixa altitude, o que a torna vulnerável a eventos de tempestade de grande intensidade (Banco Mundial, 2019). A ausência de estruturas de proteção adequadas favorece a erosão costeira e os danos a edificações durante marés altas e períodos de chuva intensa (Banco Mundial, 2019). Todos esses fatores de vulnerabilidade geram custos, seja para a população ou para o governo.

De acordo com o Banco de Desenvolvimento Asiático (ADB na sigla em inglês - *Asian Development Bank*) (2022), Kiribati enfrenta gastos anuais equivalentes a até 2,8% do seu PIB devido a eventos climáticos extremos e à degradação ambiental, o que representa um

² A cidadania ecológica é entendida aqui como o exercício responsável da cidadania na construção de relações mais justas e harmônicas entre sociedade e natureza, superando o antropocentrismo e reconhecendo valor intrínseco a todas as formas de vida (Weber, *apud* Pacífico 2008).

ônus expressivo para uma economia fortemente dependente de recursos externos e de importações básicas. Além disso, estimativas da Comissão Econômica e Social das Nações Unidas para a Ásia e o Pacífico (UNESCAP na sigla em inglês - *United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific*) (UNESCAP, 2023) indicam que a elevação do nível do mar e a perda de infraestrutura costeira podem acarretar custos cumulativos superiores a 20% do PIB até 2050, caso não sejam implementadas medidas de adaptação efetivas, evidenciando a magnitude e a profundidade dos impactos das mudanças climáticas em Kiribati.

Os custos anuais de até 2,8% do PIB e a projeção de perdas cumulativas superiores a 20% do PIB até 2050 não representam apenas números orçamentários: eles definem, na prática, a agenda que o Estado kiribatiano precisa assumir. É exatamente neste ponto que as contribuições de Peter Evans se tornam produtivas para a análise. Para Evans (1995, p. 11), a capacidade de um Estado responder a desafios de transformação, sejam eles industriais, como em seu estudo sobre Brasil, Índia e Coreia do Sul, sejam eles adaptativos, como no caso climático de Kiribati, não decorre de "quanto" o Estado intervém, mas de "que tipo" de estrutura interna e de relação com a sociedade esse Estado consegue sustentar.

Os gastos descritos no parágrafo anterior, portanto, não apenas oneram Kiribati: eles testam se o aparato estatal kiribatiano possui a coerência burocrática necessária para transformar recursos emergenciais em capacidade duradoura. O conceito central de Evans (1995, p. 12) para esse teste é o de "autonomia inserida" (*embedded autonomy*): a combinação entre uma burocracia coesa e meritocrática nos moldes weberianos, capaz de formular metas próprias e de contar com quadros comprometidos com objetivos corporativos, e uma densa conexão com atores sociais e econômicos externos, que fornece informação e viabiliza a implementação das políticas. Na formulação mais detalhada do autor, essa "autonomia inserida" combina o isolamento burocrático weberiano com uma intensa conexão com a estrutura social ao redor (Evans, 1995, p. 50). Segundo Evans (1995, p. 50), nem a autonomia isolada nem a inserção social isolada bastam: um Estado somente autônomo carece de canais de informação e de capilaridade para implementar suas decisões; um Estado somente inserido, sem coesão interna, é capturado pelos interesses privados ou externos com os quais se relaciona. O autor opõe esse tipo ideal ao "Estado predatório", exemplificado pelo então Zaire (atual República Democrática do Congo), incapaz de subordinar o interesse individual de seus quadros a qualquer projeto coletivo (Evans, 1995, p. 45), e trata os "Estados intermediários", caso do Brasil e da Índia em sua pesquisa, como situações em que essa autonomia inserida existe apenas parcial e desigualmente entre agências (Evans, 1995, p. 12).

Transposto para Kiribati, esse referencial obriga a perguntar se o fortalecimento institucional em curso é a construção de uma autonomia inserida (nos termos apresentados por Evans) ou se é, sobretudo, um esforço de adequação às exigências processuais dos doadores internacionais. As evidências apontam mais para a segunda hipótese, ainda que seja necessário distinguir dois níveis do processo. No nível geral da governança climática, que atravessa diferentes governos e não se restringe a uma gestão específica, prevalece o padrão de financiamento direcionado a estudos, consultorias e capacitação pontual de indivíduos e instituições.

Já em 2013, o próprio governo de Kiribati mantinha em atividade pelo menos vinte especialistas ou consultores de instituições regionais e internacionais atuando junto a diferentes ministérios na elaboração de relatórios sobre mudança climática, um padrão que se repete independentemente da administração no poder (Kiribati, 2013b). Programas centrais como o *Kiribati Adaptation Project* (2003-2016) operaram sob lógica de unidades de gerenciamento de projeto, nas quais uma entidade de financiamento (no caso do *Kiribati Adaptation Project*, foi o Banco Mundial) libera valores correspondentes a despesas previstas, mantidos em conta do governo para repasse à unidade de gerenciamento do projeto conforme os gastos efetivamente realizados em cada componente.

Já no nível dos planos formais, o financiamento assume um perfil distinto e bem mais concentrado em infraestrutura física do que em fortalecimento burocrático propriamente dito. No *Kiribati Joint Implementation Plan* (KJIP), instrumento que organiza (entre outros aspectos) o financiamento das ações de adaptação climática do país em doze estratégias, a Estratégia 6, "Promover o desenvolvimento de infraestrutura sólida e confiável e o manejo adequado da terra", concentra sozinha cerca de 50% do custo total estimado do plano, conforme visto na tabela 03, sobre os dados de Financiamento das estratégias do Plano Conjunto de Implementação de Kiribati para Mudanças Climáticas e Gestão do Risco de Desastres (2014-2023).

Em contraste, as estratégias mais diretamente associadas à construção de capacidade estatal no sentido weberiano, como a Estratégia 1, "Fortalecer a boa governança, as políticas, as estratégias e a legislação" (6% do orçamento), e a Estratégia 10, "Fortalecer a capacidade de acessar financiamento, monitorar despesas e manter parcerias sólidas" (2% do orçamento), recebem parcelas comparativamente marginais dos recursos. Essa distribuição sugere que, embora o discurso dos planos mencione repetidamente o fortalecimento institucional, o financiamento efetivo prioriza obras físicas de adaptação em detrimento da coesão corporativa interna, do recrutamento meritocrático estável e da autonomia de formulação de metas que

Evans (1995, p. 12) identifica como núcleo da burocracia weberiana.

Isso não significa que não haja capacidade sendo construída, mas que essa capacidade tende a ser setorial e condicionada, seja pela lógica do ciclo de projeto, seja pela própria alocação orçamentária dos planos. O caso mais claro é o do Ministério das Finanças e do Desenvolvimento Econômico, cujo fortalecimento institucional é considerado importante para permitir o acesso e o uso efetivo do financiamento climático global.

Ou seja, a própria construção de capacidade tem como finalidade declarada tornar Kiribati mais eficiente em captar e administrar recursos externos, não necessariamente mais autônomo em relação a eles. Esse padrão ecoa outra discussão de Evans (1995, p. 85-86), sobre setores extrativos: mesmo quando o Estado do Terceiro Mundo controla formalmente o recurso, como as minas, nas economias que ele analisa, corporações transnacionais verticalmente integradas continuam controlando os mercados globais dos quais esse recurso depende. Da mesma forma, ainda que Kiribati controle formalmente seu território, sua política climática e sua soberania jurídica, os fluxos financeiros, os prazos, os critérios técnicos e frequentemente a própria execução dos projetos de adaptação permanecem estruturados por atores externos. Há, assim, uma autonomia formal que convive com uma capacidade de execução profundamente heterônoma.

A questão da identidade nacional se conecta a esse quadro de um modo que extrapola, e enriquece, o modelo original de Evans, pensado para Estados que buscavam transformação industrial, não sobrevivência civilizacional. Em Kiribati, o "projeto conjunto" entre Estado e sociedade que, para Evans (1995, p. 228), sustenta a autonomia inserida nos casos asiáticos (Estado e elite industrial cooperando em torno da industrialização) é substituído por um projeto de continuidade nacional diante do risco de desterritorialização. É revelador, inclusive, que o próprio KJIP incluía entre suas doze estratégias formais a "Manutenção da soberania e da identidade única de Kiribati existentes", cujo resultado esperado é a proteção perpétua dos direitos de Kiribati sobre sua Zona Econômica Exclusiva. Políticas como a "Migração com Dignidade", lançada sob o ex-presidente Anote Tong (2003-2016), e a compra de terras em Fiji buscaram deliberadamente preservar a identidade nacional e a autonomia do povo Kiribatiano mesmo diante de um possível deslocamento, recusando a categoria de "refugiados climáticos" em favor de uma narrativa de agência e continuidade cultural, como aponta McAdam (2012).

No plano regional, o Fórum das Ilhas do Pacífico tem promovido a fixação das linhas de base marítimas para assegurar que a elevação do nível do mar não resulte em redução da jurisdição dos países insulares do Pacífico sobre o território, o que também contribui para a

preservação de elementos da identidade (Pacific Islands Forum, 2021). O resultado é um Estado que constrói competências reais, sobretudo em infraestrutura física e em captação de recursos, mas cuja autonomia para definir os termos, os prazos e as prioridades desse processo permanece limitada pela arquitetura da governança climática internacional. Mais do que "autonomia inserida", o caso kiribatiano sugere uma dependência gerenciada: o país não está simplesmente à mercê do internacional, pois consegue converter parte da atenção global em obras concretas de adaptação e em uma narrativa nacional coerente, mas também não alcançou, ao menos ainda, o tipo de coerência corporativa autossustentada que permitiria falar de capacidade estatal plenamente autônoma nos termos propostos por Evans (1995). As discussões a respeito das limitações estruturais serão abordadas em detalhes no capítulo 3, em que será discutido o perfil do financiamento internacional para os diferentes projetos de infraestrutura e a centralidade da infraestrutura na alocação orçamentária dos planos.

1.3. O IMPACTO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS EM KIRIBATI:

O aumento do nível do mar e a intensificação de secas e flutuações extremas de temperatura representam ameaças significativas e diretas a setores e recursos essenciais para prestação de serviços básicos e desenvolvimento nacional em Kiribati (Kiribati, 2018, p. 13).

Em Kiribati, o nível do mar não compromete apenas a habitação e a agricultura, mas também afeta a biodiversidade marinha e os ecossistemas locais, que são vitais para a subsistência da população (Kiribati, 2014 p. 103). Além da elevação do nível do mar, Kiribati também experimentou um aumento na frequência e na intensidade de eventos climáticos extremos, como tempestades de maré (*storm surges*). Esses eventos não apenas causam danos diretos à infraestrutura e às comunidades, mas também têm efeitos a longo prazo sobre a segurança alimentar e a saúde pública. A vulnerabilidade das ilhas é exacerbada pela sua localização geográfica e pela limitada capacidade de adaptação, o que torna a população ainda mais suscetível a desastres (Kiribati, 2014, p. 99).

Outro aspecto crítico das mudanças climáticas em Kiribati é a alteração nos padrões de precipitação. As secas prolongadas e as chuvas intensas têm-se tornado mais comuns, afetando a agricultura e a disponibilidade de água potável (Kiribati, 2014, p. 104). A agricultura, que é uma das principais fontes de sustento para a população, enfrenta desafios significativos devido à variabilidade climática, resultando em insegurança alimentar e aumento da pobreza (Kiribati, 2014, p. 104).

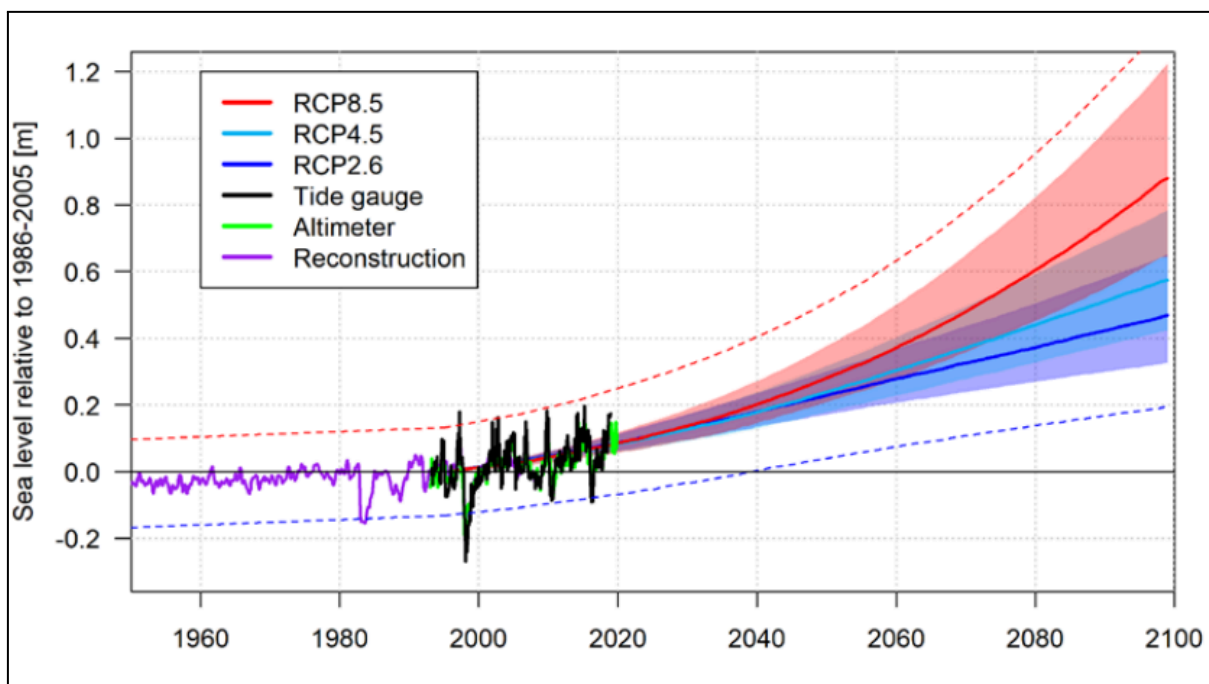
A saúde da população também está em risco devido às mudanças climáticas, ao aumento das temperaturas e à maior umidade, que criam condições propícias para a

propagação de doenças transmitidas por vetores, como dengue e malária. Além disso, escassez de água e deterioração da qualidade da água podem levar a surtos de diferentes doenças, que são particularmente perigosas para crianças e populações vulneráveis (Cauchi *et al.*, 2019). A interconexão entre saúde, clima e desenvolvimento sustentável é um desafio que Kiribati deve enfrentar para proteger o bem-estar de sua população (Kiribati, 2014, p. 97).

O relatório do *Institute of Environment and Human Security* (IEHS), da Universidade das Nações Unidas (UNU, 2015), informa que a população de Kiribati já começou a sentir os impactos mais imediatos das alterações climáticas, entre eles está o já abordado aumento incremental do nível do mar, com destaque para o problema adicional de intrusão de água salgada no solo e períodos de seca muito fortes.

O gráfico 02 abaixo apresenta as projeções de elevação do nível do mar para Kiribati até o ano de 2100, conforme estimativas elaboradas pela *Regional Climate Change Consortium for Asia and the Pacific* (RCCAP) em parceria com a *Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation* (CSIRO) (RCCAP; CSIRO, 2021), e que tomam como base as Trajetórias de Concentração Representativas (RCPs, na sigla em inglês - *Representative Concentration Pathways*), que, por sua vez, são os cenários de mudanças climáticas, adotados por autores como Van Vuuren (2011) e por organizações como o IPCC, desde o seu 5º Relatório de Avaliação, lançado em 2014. No gráfico 02 abaixo, o registro do marégrafo de Tarawa, que mede o nível relativo do mar, está representado pela linha preta; o registro obtido por altímetros aparece em verde; e os dados reconstruídos historicamente são indicados em roxo. Todos esses dados correspondem a médias mensais, ajustadas para remover os ciclos sazonais, tendo como referência o nível médio do mar no período de 1986–2005.

Gráfico 02: Projeções de aumento de nível do mar para Kiribati



Fonte: RCCAP (2021, p. 20)

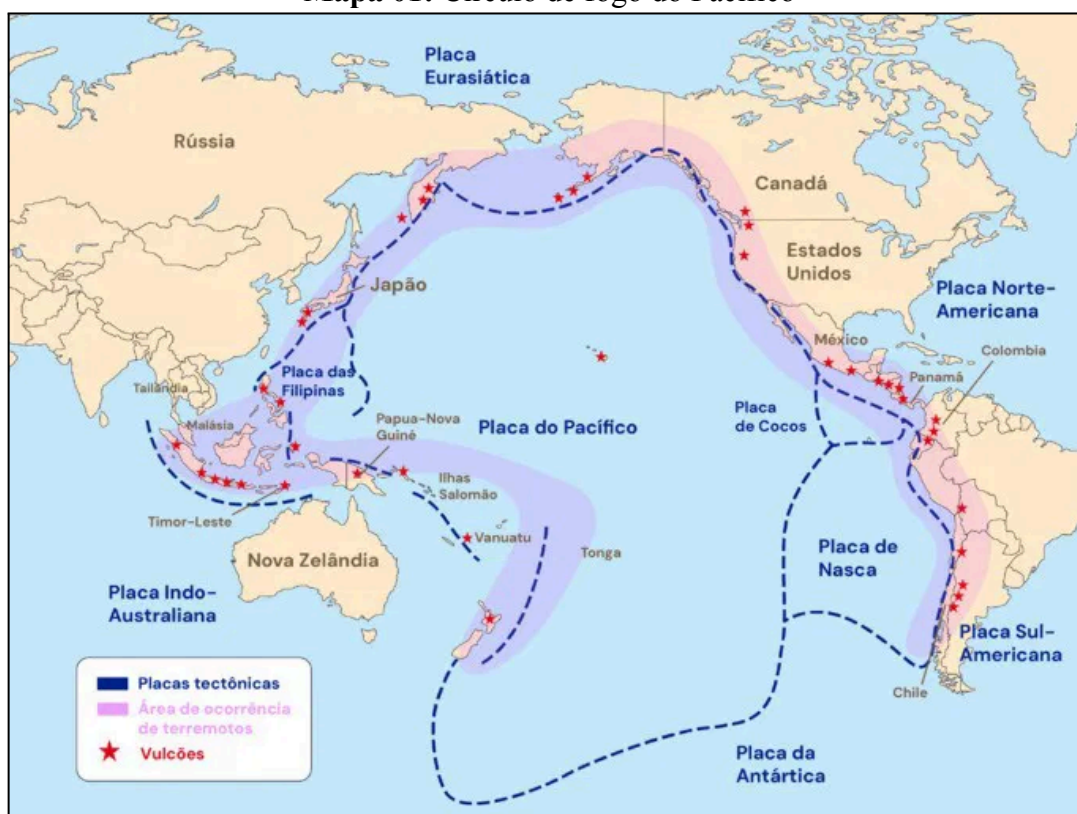
As projeções multimodelo para o período de 1995 a 2100 são apresentadas de acordo com diferentes cenários de emissões de gases de efeito estufa: o cenário RCP8.5 (linha vermelha contínua), que representa altas emissões; a RCP4.5 (linha ciano contínua), correspondente a emissões intermediárias; e a RCP2.6 (linha azul contínua), que pressupõe forte mitigação. As áreas sombreadas em vermelho e azul indicam o intervalo de incerteza de 5% a 95% para os cenários RCP8.5 e RCP2.6, respectivamente, evidenciando a margem estatística das projeções. As linhas tracejadas representam a variabilidade interanual estimada do nível do mar (também no intervalo de 5% a 95%), demonstrando que as médias mensais podem situar-se temporariamente acima ou abaixo das tendências de longo prazo. Em conjunto, o gráfico evidencia uma tendência consistente de elevação do nível do mar ao longo do século XXI, com magnitude variável conforme o cenário de emissões adotado (RCCAP; CSIRO, 2021). Ainda de acordo com o Consórcio Climático Regional para a Ásia e o Pacífico (RCCAP) e a Organização de Pesquisa Científica e Industrial da *Commonwealth* (CSIRO) (2021), até 2100, prevê-se uma subida do nível do mar de 33-65 cm para baixas emissões (RCP2.6) e de 65-122 cm para altas emissões (RCP8.5).

Como resultado do aumento do nível do mar, duas ilhas de Kiribati sucumbiram ao aumento em 1999: Tebua-Tarawa e Abanuea. Além disso, tem havido erosão costeira e em regiões no interior (UNU, 2015). A contaminação da água salgada (intrusão salina) causou perda de colheitas e meios de subsistência, como o cultivo de taro e coco, que são

fundamentais para a alimentação e economia local (McIver *et al.*, 2014). Ademais, o aumento da população em Tarawa causou a preocupação de que doenças e enfermidades se espalhassem entre os cidadãos daquela área (McIver *et al.*, 2014).

De acordo com o perfil de risco-país, elaborado pelo Escritório das Nações Unidas para Redução de Riscos de Desastres (UNDRR, na sigla em inglês - *United Nations Office for Disaster Risk Reduction*). Kiribati está situada em uma área sísmica relativamente tranquila, mas é cercada pelo "Anel de Fogo" do Pacífico, que se alinha com os limites das placas tectônicas (mapa 01 abaixo). Esses limites são zonas sísmicas extremamente ativas, capazes de gerar grandes terremotos e, em alguns casos, tsunamis de grande magnitude que podem percorrer grandes distâncias (UNDRR, 2020).

Mapa 01: Círculo de fogo do Pacífico



Fonte: Lucci *et al.* (2014)

Por estar localizado, em partes, no Pacífico Norte, a probabilidade de ocorrência de alguns tipos de desastres (como ciclones) é menor, como aponta o estudo do Banco Mundial:

Os padrões climáticos tendem a proteger as ilhas de Kiribati do impacto direto dos ciclones; no entanto, os impactos ainda podem ser sentidos quando os ciclones passam a algumas centenas de quilômetros de distância. Espera-se que as mudanças climáticas interajam com o risco de ciclones de maneiras complexas que ainda são pouco compreendidas. (Banco Mundial, 2021, p. 10).

Essa menor incidência de danos em relação aos ciclones, no entanto, deve ser abordada de maneira cautelosa, visto que, em 2015, por exemplo, Kiribati enfrentou mares

agitados com grandes movimentos de maré causados pelo Ciclone Tropical Pam (UNDRR, 2020). O Ciclone Pam resultou em danos generalizados nos quatro atóis externos de *Tamana*, *Arorae*, *Onotoa* e *Nonouti*. Danos a casas, inundações, contaminação da água e 80% dos poços artesianos gravemente afetados foram apenas alguns dos problemas relatados após o desastre. A Cruz Vermelha (IFRC, 2018) estima que mais de 1.500 pessoas foram afetadas, com 65 casas destruídas e outras 42 danificadas,

Para além dos ciclones, Kiribati ainda é suscetível a desastres, como secas, tsunamis e inundações. Durante o período de *La Niña*, o território pode ser afetado por secas severas, com precipitação anual inferior a 750mm (UNDRR, 2020). Um dos riscos mais citados no relatório da UNDRR são as marés altas, que podem atingir níveis superiores a 2,8 metros. Em Tarawa do Sul, por exemplo, observa-se grandes flutuações de 0,5 metro no nível do mar, o que tem causado inundação de várias casas durante as marés altas (UNDRR, 2020). O nível do mar deverá subir de 5 a 15 cm até 2030, impactando ainda mais a infraestrutura costeira (GFDRR, 2017; Kiribati, 2014).

O território de Kiribati é composto majoritariamente de atóis de coral em uma cadeia vulcânica submersa, o que faz com que não existam pontos habitados com uma elevação maior do que dois metros acima do nível do mar, com exceção da ilha de *Banaba*, que atinge a altura de 81 metros (Ventura *et al.*, 2021).

Apesar de possuir uma elevação em relação ao nível do mar relativamente maior do que as dos demais atóis de Kiribati, a ilha de *Banaba* apresenta atualmente uma baixa densidade populacional, resultado de um processo histórico de deslocamento forçado de seus habitantes (Edwards, 2014). Durante o período colonial britânico, a intensa exploração de fosfato levou à degradação ambiental e ao subsequente reassentamento da população de *Banaba* para a *Rabi Island*, no Norte de Fiji, em 1945, sob circunstâncias impostas pelas autoridades coloniais.

Conforme analisa Edwards (2014), esse episódio constitui um dos primeiros exemplos documentados de deslocamento populacional motivado por degradação ambiental e interesses econômicos externos. Ainda de acordo com Edwards (2014), a situação ocorrida em *Banaba* é um precedente histórico relevante para compreender os desafios contemporâneos de deslocamento forçado de pessoas induzido pelas mudanças climáticas em pequenos Kiribati.

Nesse contexto, Kiribati figura entre os países mais vulneráveis do mundo aos efeitos das mudanças climáticas e aos desastres relacionados ao clima (Kiribati, 2018, p. 9). Sua capacidade de resposta e gerenciamento de riscos de desastres é limitada, devido às suas condições socioeconômicas e ambientais frágeis e à sua situação geográfica. Isso se deve a

baixa elevação das ilhas em relação ao nível do mar, ao isolamento geográfico, a reduzida extensão territorial separada por uma vasta área oceânica (como indicado na figura 06), a elevada concentração populacional e os altos custos de oferta de serviços básicos, que são por sua vez retroalimentados pelos fatores geográficos.

Mapa 02: Mapa de Kiribati



Fonte: Gokulam Seek (2024)

Esses fatores tornam Kiribati, assim como outros Países Menos Desenvolvidos (LDCs, na sigla em inglês) e Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (SIDS, na sigla em inglês), como Tuvalu, Palau e Samoa, especialmente suscetíveis a choques externos, que incluem os impactos adversos das mudanças climáticas (secas, acidificação e aquecimento dos oceanos, inundações costeiras, entre outros) e eventos climáticos extremos, como ciclones, tsunamis e tempestades tropicais (Kiribati, 2018, p. 13).

Antes de abordar o histórico dos planos de adaptação às mudanças climáticas em Kiribati, torna-se crucial, trazer as diferenças entre mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Embora ambos integrem a estrutura da UNFCCC, seus objetivos e instrumentos operacionais divergem de maneira significativa.

A mitigação se refere às ações destinadas a reduzir ou limitar as emissões de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera, buscando atenuar as causas das mudanças climáticas por meio de transformações estruturais em setores como energia, transporte, indústria e uso da terra (IPCC, 2019). É uma estratégia de longo prazo para estabilizar o sistema climático planetário (Raes; Swart, 2011).

Já a adaptação, envolve implementar medidas para ajustar sistemas humanos e naturais

aos efeitos adversos das mudanças climáticas em curso ou esperados no futuro, reduzindo vulnerabilidades e fortalecendo a resiliência de comunidades e ecossistemas. Diferentemente da mitigação, a adaptação assume uma dimensão predominantemente local e contextual, sendo moldada por fatores socioeconômicos, culturais e institucionais específicos (IPCC, 2019).

O planejamento e a formulação das estratégias de adaptação estão intrinsecamente relacionados ao planejamento do desenvolvimento nacional. A adaptação às mudanças climáticas é incorporada de forma orgânica à estrutura dos processos de desenvolvimento (UNFCCC, 2012, p. 11), podendo manifestar-se por meio de atividades voltadas ao fortalecimento da capacidade adaptativa de um sistema ou por ações que modifiquem sistemas socioeconômicos e ambientais, de modo a evitar ou minimizar os danos decorrentes das mudanças climáticas (UNFCCC, 2012, p. 11).

Entre os métodos empregados para alcançar os objetivos acima, destacam-se a implementação de novas atividades formuladas especificamente em resposta às mudanças climáticas e a adaptação de iniciativas existentes, com o propósito de torná-las mais resilientes frente aos riscos climáticos atuais e futuros, em um processo conhecido como *climate-proofing* (UNFCCC, 2012, p. 11).

Nesse contexto, o subcapítulo 1.3 abordará os principais instrumentos nacionais de adaptação às mudanças climáticas, culminando no *Plano Conjunto de Implementação de Kiribati para Mudanças Climáticas e Gestão do Risco de Desastres* (KJIP). Contudo, é importante antecipar uma crítica central apontada por Mallin (2018), a de que a “adaptação”, no contexto de Kiribati, tem-se convertido em uma metáfora para concepções de desenvolvimento econômico associadas a crescentes demandas orçamentárias, de modo que a ajuda climática (*climate aid*) é frequentemente buscada para iniciativas de adaptação, sem que estas correspondam, de fato, às necessidades e aspirações das comunidades insulares (Mallin, 2018, p. 5).

A partir desse enquadramento, o subcapítulo 1.3 apresenta as políticas nacionais de adaptação às mudanças climáticas em Kiribati, entre 1999 e 2014, descrevendo a progressiva consolidação desses instrumentos nas agendas nacionais e internacionais voltadas para as mudanças climáticas e redução de riscos de desastres.

1.4 POLÍTICAS DE ADAPTAÇÃO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS EM KIRIBATI (1999-2014)

A consolidação das políticas de adaptação às mudanças climáticas no Pacífico se

insere em um contexto internacional estruturado a partir da criação de um regime climático multilateral voltado à cooperação entre Estados e ao reconhecimento das vulnerabilidades diferenciadas. A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, de 1992, estabeleceu o marco normativo central ao afirmar que as Partes devem proteger o sistema climático “com base na equidade e em conformidade com suas responsabilidades comuns porém diferenciadas” (UNFCCC, 1992, art. 3º), reconhecendo explicitamente a situação especial dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento. Esse reconhecimento foi posteriormente aprofundado nas decisões das Conferências das Partes e nos mecanismos de financiamento climático, que passaram a priorizar países particularmente expostos aos impactos das mudanças climáticas (UNFCCC, 2015).

No âmbito científico, o relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas de 2022, reforçou a centralidade da adaptação para Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento, destacando que esses Estados enfrentam riscos desproporcionalmente elevados em razão da elevação do nível do mar, da intensificação de eventos extremos e da limitação territorial e econômica (IPCC, 2022). O relatório também assinala que a combinação a exposição aos eventos climáticos adversos, a sensibilidade estrutural em termos de financiamento e governança (que tem como consequência uma capacidade de adaptação limitada) amplia a vulnerabilidade sistêmica desses países (IPCC, 2022). Nesse cenário, a adaptação deixa de ser uma política setorial e passa a integrar estratégias mais amplas de desenvolvimento resiliente.

Em consonância com as conclusões do IPCC, o relatório elaborado pelo Consórcio Regional de Mudanças Climáticas para a Ásia e o Pacífico (RCCAP, na sigla em inglês - *Regional Climate Change Consortium for Asia and the Pacific*), em parceria com a Organização de Pesquisa Científica e Industrial da *Commonwealth* (CSIRO, na sigla em inglês - *Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation*), indica que Kiribati já registra aumento consistente das temperaturas médias anuais e que essa tendência deverá se intensificar ao longo do século XXI em todos os cenários de emissões analisados (RCCAP; CSIRO, 2021). O documento também projeta alterações nos regimes de precipitação, com maior variabilidade interanual e intensificação de eventos extremos, além de elevação contínua do nível do mar, fator particularmente crítico para atóis de baixa altitude como os de Kiribati (RCCAP; CSIRO, 2021). Segundo o relatório, a combinação entre aquecimento atmosférico, mudanças no padrão das chuvas e aumento do nível do mar amplia os riscos de inundação costeira, erosão e salinização de aquíferos, aprofundando vulnerabilidades estruturais já existentes e impondo desafios significativos à segurança hídrica, alimentar e

territorial do país (RCCAP; CSIRO, 2021).

Paralelamente ao regime formal da Convenção-Quadro, coalizões políticas como o *Climate Vulnerable Forum* desempenharam contribuições relevantes na articulação diplomática dos Estados mais expostos aos impactos climáticos. O Fórum buscou fortalecer a voz coletiva desses países nas negociações internacionais e promover compromissos mais ambiciosos de redução de emissões e de apoio à adaptação (Dara, 2011, p. 5). A liderança exercida por Kiribati no âmbito do Fórum contribuiu para ampliar a visibilidade das preocupações dos Estados Insulares em Desenvolvimento e para consolidar a agenda da justiça climática como elemento central do debate internacional.

Esse conjunto de fundamentos normativos, científicos e políticos possibilitou a formulação de instrumentos nacionais integrados de adaptação às mudanças climáticas no Pacífico. No caso de Kiribati, o Plano Conjunto de Implementação de Kiribati para Mudanças Climáticas e Gestão do Risco de Desastres (2014-2023) foi concebido como resposta articulada às diretrizes internacionais e às evidências científicas de vulnerabilidade, integrando adaptação, gestão de riscos de desastres e planejamento de desenvolvimento em uma estratégia coerente de fortalecimento da resiliência nacional (Kiribati, 2018, p. 13).

Outro aspecto decisivo nesse processo de desenvolvimento de uma política nacional consolidada foi a *Tarawa Climate Change Conference*, realizada entre 9 e 11 de novembro de 2010, que culminou na adoção da *Ambo Declaration*. Esse documento reforçou o chamado por ações urgentes de mitigação e adaptação e a consolidação institucional dos mecanismos de gestão de riscos em países altamente vulneráveis (SPREP, 2010).

Como forma de fornecer uma resposta mais enérgica aos efeitos das mudanças climáticas, os diferentes governos de Kiribati passaram a desenvolver estratégias amplamente diferentes ao longo do século XXI, que vão desde a compra de territórios em Fiji para um reassentamento massivo da população até planos de adaptação e infraestrutura elaborados com apoio de organizações internacionais focadas nas mudanças do meio ambiente.

Historicamente, a República de Kiribati realizou, ao longo dos últimos 26 anos, uma série de esforços de adaptação e mitigação às mudanças climáticas, que vão desde a ratificação de acordos e declarações internacionais (que serão discutidas detalhadamente neste subcapítulo) até a formulação do *Plano Conjunto de Implementação de Kiribati para Mudanças Climáticas e Gestão do Risco de Desastres* (KJIP na sigla em inglês - *Kiribati Joint Implementation Plan for Climate Change and Disaster Risk Management*) no ano de 2014

Nesse contexto, a primeira Comunicação Nacional de Kiribati à Convenção-Quadro

das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), em 1999, marcou o início da cooperação internacional do país em matéria de adaptação às mudanças climáticas (vide capítulo 3), estabelecendo uma base técnica e diplomática para o acesso a financiamento e apoio multilateral, por meio da Lei Nacional de Desastres (*National Disaster Act*), de 1993, marco jurídico interno desta trajetória.

Essa lei instituiu as estruturas formais de coordenação e resposta à desastres, criando o Conselho Nacional de Desastres e delineando responsabilidades governamentais, como a instituição de um comitê de desastres em cada uma das comunidades locais, para atuar no aspecto operacional do gerenciamento de desastres, e o estabelecimento de um plano nacional de desastres, que, posteriormente, seriam incorporado aos demais mecanismos de adaptação climática desenvolvidos pelo governo (Kiribati, 1993, p. 2).

Essa estrutura institucional inicial foi essencial para que os diferentes governos de Kiribati pudessem articular políticas mais amplas que unissem gestão de risco e adaptação ao clima. Importante ressaltar que, inicialmente, o *National Disaster Act* focava na mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, que evoluiu para o plano internacional, por meio da inserção de Kiribati nos mecanismos globais de adaptação previstos pela UNFCCC (UNFCCC, 1999).

Em seguida ao *National Disaster Act*, já nos anos 2000, foram elaborados planos importantes especificamente voltados para a adaptação às mudanças climáticas em Kiribati, que atuaram em concomitância.

O primeiro deles foi o Programa de Adaptação de Kiribati (KAP, na sigla em inglês - *Kiribati Adaptation Program*), no governo do então presidente Anote Tong, em 2003, em parceria com o Banco Mundial, o Fundo Global para o Meio Ambiente (*Global Environment Fund*) e o Fundo Japonês para Políticas e Desenvolvimento de Recursos Humanos (*Japan Policy and Human Resources Development Fund*), com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP) (Banco Mundial, 2006).

O *Kiribati Adaptation Program* foi estruturado em três fases: a Fase de Preparação (iniciada em 2003 e concluída em 2005), a Fase de Implementação Piloto (iniciada em 2006 e concluída em 2011) e a Fase de Expansão (que durou de 2012 até 2018). Os principais resultados atingidos pelo KAP foram a construção de aproximadamente 500 metros de muros de contenção marítima e o plantio de mais de 37.000 mudas de mangue (*Rhizophora stylosa*), além da realização de quatro obras de expansão da estrutura hídrica em Tarawa, incluindo a instalação de uma galeria de infiltração³ de água doce para melhorar o abastecimento de mais

³ Uma galeria de infiltração é uma estrutura que inclui condutos perfurados em cascalho para agilizar a transferência de água do solo (Bennett, 1970).

de 500 pessoas. Instalações de captação e armazenamento de água da chuva foram construídas em quatro locais de Tarawa do Sul e beneficiaram mais de 700 habitantes, cerca de 50 % dos quais são mulheres (Banco Mundial, 2014). Poços de monitoramento de águas subterrâneas foram instalados em nove localidades e pluviômetros nas demais cadeias de atóis ampliaram a capacidade de coleta de dados climáticos essenciais (Banco Mundial, 2014).

Um ponto importante para destacar da Fase de Implementação Piloto do *Kiribati Adaptation Program*, é que, desde sua concepção, o programa contava com um *framework* para tratar do reassentamento de pessoas que seriam deslocadas (para construção ou melhoria de projetos de infraestrutura), que contava com as seguintes características:

- (a) O reassentamento involuntário deve ser evitado sempre que possível, ou minimizado, explorando-se todas as alternativas viáveis de projeto;
- (b) Quando não for possível evitar o reassentamento, as atividades de reassentamento devem ser concebidas e executadas como programas de desenvolvimento sustentável, fornecendo recursos de investimento suficientes para permitir que as pessoas deslocadas pelo projeto colham seus benefícios. Ademais, as pessoas deslocadas devem ser consultadas de forma significativa e devem ter oportunidades de participar do planejamento e da implementação dos programas de reassentamento.
- (c) As pessoas deslocadas devem ser assistidas em seus esforços para melhorar seus meios de subsistência e padrões de vida ou, pelo menos, para restaurá-los, em termos reais, aos níveis anteriores ao deslocamento ou aos níveis prevalecentes antes do início da implementação do projeto, o que for maior (Banco Mundial, 2006, p. 9). Infelizmente, o Banco Mundial não publicou o número de pessoas reassentadas.

O segundo deles foi o Programa Nacional de Ação para Adaptação (NAPA, na sigla em inglês - *National Adaptation Programme of Action*) de Kiribati, publicado em janeiro de 2007, que estabeleceu nove iniciativas prioritárias (indicadas no quadro 01 abaixo), com um orçamento estimado em aproximadamente 11,9 milhões de dólares australianos (na época), direcionadas principalmente aos setores mais críticos, como gestão de recursos hídricos, zonas costeiras, agricultura e infraestrutura (Kiribati, 2007).

Quadro 01: Iniciativas prioritárias listadas no Programa Nacional de Ação para Adaptação (NAPA) (2007)

Iniciativa Prioritária	Descrição / Objetivo Principal
------------------------	--------------------------------

Projeto de Adaptação de Recursos Hídricos	Melhorar a disponibilidade e a gestão sustentável de recursos hídricos frente ao aumento da salinização e escassez de água potável.
Projeto de Melhoria de Poços artesianos	Reabilitar e proteger poços existentes em ilhas habitadas, reduzindo a contaminação por intrusão salina.
Programa de Gestão da Zona Costeira para Adaptação	Desenvolver medidas integradas de manejo costeiro para reduzir a erosão e a vulnerabilidade das comunidades costeiras.
Fortalecimento do Programa de Informação e Monitoramento das Mudanças Climáticas	Ampliar a capacidade nacional de coleta e análise de dados climáticos e ambientais.
Reforço das Defesas Costeiras e das Estradas de Ligação	Reabilitar e fortalecer infraestruturas críticas para resistir a tempestades e à elevação do nível do mar.
Aprimoramento dos Serviços Meteorológicos	Modernizar os serviços meteorológicos nacionais, com foco na previsão de desastres e alertas precoces.
Desenvolvimento de Culturas Alimentares Agrícolas	Promover a segurança alimentar por meio de variedades agrícolas mais resistentes a condições climáticas adversas.
Monitoramento, Restauração e Reforço de Estoques de Recifes de Coral	Implementar ações de restauração de ecossistemas marinhos e monitoramento de recifes afetados pelo aquecimento dos oceanos.
Fortalecimento Institucional e Participação em Fóruns Regionais e Internacionais	Reforçar a capacidade do governo e das instituições para participar de negociações e programas internacionais sobre mudança climática.

Fonte: *Kiribati National Adaptation Plan (2007)* (tradução do autor)

O plano também destacou a importância do fortalecimento da capacidade adaptativa nacional, dos sistemas de informação para fins de monitoramento e da implementação de medidas de proteção áreas costeiras essenciais, visando adaptar essas regiões contra tempestades mais intensas e contra o aumento do nível do mar (Kiribati, 2007).

Houve diversas similaridades entre o KAP e o NAPA de Kiribati. Ambos realizaram consultas populares destinadas a identificar as vulnerabilidades e opções de adaptação (Kiribati, 2007, p. 23). Os mesmos funcionários participaram de ambos os programas, embora os projetos implementados por cada um deles estivessem sob a responsabilidade de dois ministérios diferentes (Kiribati, 2007, p. 23). Seus objetivos, entretanto, diferem, conforme o quadro 02 abaixo: o KAP se concentra na integração da adaptação nas políticas públicas e na preparação de investimentos relacionados à adaptação, o que implica um horizonte temporal de médio a longo prazo (Kiribati, 2007, p. 23), e o NAPA comunica as necessidades de

adaptação consideradas “imediatas e urgentes” (Kiribati, 2007, p. 23).

Quadro 02: Comparação entre o Programa de Adaptação de Kiribati (KAP) e o Programa Nacional de Ação de Adaptação de Kiribati (NAPA)

Critério	Programa de Adaptação de Kiribati (KAP)	Programa Nacional de Ação de Adaptação de Kiribati (NAPA)
Ano	Iniciado em 2003, com fases sucessivas entre 2003 e 2018	Publicado em 2007, no âmbito dos compromissos assumidos junto à UNFCCC
Atores envolvidos	Governo de Kiribati; Banco Mundial; Global Environment Facility (GEF); <i>Japan Policy and Human Resources Development Fund</i> ; UNDP	Governo de Kiribati; equipes técnicas nacionais; apoio metodológico no âmbito da UNFCCC; potenciais doadores internacionais
Objetivos	Integrar a adaptação às mudanças climáticas ao planejamento nacional; fortalecer capacidades institucionais; desenvolver projetos piloto e investimentos estruturais de médio e longo prazo	Identificar e priorizar necessidades de adaptação consideradas imediatas e urgentes; orientar captação de recursos internacionais; estruturar agenda inicial de adaptação
Metas	Implementar medidas piloto de proteção costeira e gestão de recursos hídricos; incorporar adaptação aos planos setoriais; ampliar capacidades técnicas nacionais ao longo de três fases	Listar projetos prioritários com estimativa orçamentária; estabelecer base programática para futuras ações de adaptação; mobilizar aproximadamente AUD 11,9 milhões para execução das prioridades identificadas

Fonte: Elaboração do autor, com base em Banco Mundial (2006; 2014) e Kiribati (2007).

Ao longo da execução do KAP, vários consultores e assessores técnicos internacionais foram contratados. Esses profissionais exerceram significativa influência sobre o curso das atividades, enquanto o NAPA se baseou amplamente em contribuições consultivas nacionais (Kiribati, 2007, p. 23). Para otimizar os benefícios de ambos os projetos, foi estabelecida uma estrutura única de gestão, composta pela Equipe de Estudos sobre Mudanças Climáticas (*Climate Change Study Team*) e pelo Comitê Diretivo Nacional de Adaptação (*National Adaptation Steering Committee*) (Kiribati, 2007).

Em terceiro, o Plano Nacional de Gestão de Riscos de Desastres (NDRMP, na sigla em inglês - *National Disaster Risk Management Plan*), de 2012, constituiu outro marco fundamental, ao introduzir uma abordagem abrangente (*all-hazards*) para a gestão de riscos de desastres, enfatizando a integração da redução desses riscos no planejamento de

desenvolvimento sustentável (Kiribati, 2012). Ao adotar uma perspectiva integrada, o NDRMP reconhece que a vulnerabilidade estrutural de Kiribati exige coordenação interministerial e articulação entre os níveis nacional e comunitário/local (Kiribati, 2012). Além disso, o plano enfatiza a necessidade de incorporar avaliações de risco e medidas preventivas aos planos estratégicos ministeriais e ao ciclo orçamentário nacional, promovendo a internalização da redução de riscos nas políticas públicas setoriais (Kiribati, 2012, p. 4). Dessa forma, o NDRMP ultrapassa a lógica reativa de resposta emergencial presente no Programa Nacional de Ação de Adaptação (*National Adaptation Programme of Action*) e insere a gestão de riscos como componente estruturante do desenvolvimento sustentável, preparando o terreno institucional e normativo para iniciativas posteriores de integração entre adaptação climática e gestão de riscos de desastres.

O quarto documento de adaptação às mudanças climáticas foi o Marco Nacional para Mudanças Climáticas e Adaptação às Mudanças Climáticas (NFCCCCA, na sigla em inglês - *National Framework for Climate Change and Climate Change Adaptation*), de 2013, que ampliou o escopo da ação climática nacional, promovendo a inclusão da adaptação às mudanças climáticas nas estratégias de planejamento e no fortalecimento institucional (Kiribati, 2013a).

O NFCCCCA estabeleceu diretrizes estratégicas para que políticas setoriais incorporassem de forma sistemática considerações climáticas, orientando setores como agricultura, pesca, recursos hídricos, saúde, infraestrutura e ordenamento territorial. Em termos de infraestrutura, por exemplo, o NFCCCCA recomendou o “fortalecimento do planejamento territorial, a promoção de infraestrutura resiliente e a incorporação de critérios climáticos em investimentos públicos, articulando adaptação e desenvolvimento sustentável” (Kiribati, 2013a, p. 22). Ao estruturar o processo de adaptação às mudanças climáticas levando em consideração os diferentes setores produtivos e de ordenamento social, o documento reconheceu que os desafios apresentados pelas mudanças climáticas não podem ser tratados isoladamente e demandam respostas coordenadas que integrem mitigação, adaptação e desenvolvimento socioeconômico (Kiribati, 2013a).

Outro aspecto relevante do NFCCCCA foi a ênfase na participação comunitária e na incorporação do conhecimento tradicional às estratégias de adaptação. O documento reconheceu que a resiliência climática depende não apenas de medidas técnicas, mas também do engajamento das comunidades na gestão sustentável dos recursos naturais e na adoção de práticas de adaptação que respeitem a participação local.

O quinto e último documento de política pública (que tratou da adaptação às mudanças

climáticas de maneira relevante) a ser lançado antes do desenvolvimento do Plano Conjunto de Implementação de Kiribati para Mudanças Climáticas e Gestão do Risco de Desastres (KJIP) foi a Política Ambiental Integrada de Kiribati (KIEP, na sigla em inglês - *Kiribati Integrated Environment Policy*), por meio da Divisão de Meio Ambiente e Conservação (ECD, na sigla em inglês - *Environment and Conservation Division*) do Ministério do Meio Ambiente, Terras e Desenvolvimento Agrícola (MELAD, na sigla em inglês - *Ministry of Environment, Lands and Agricultural Development*). Este documento constitui a formulação estratégica para executar e coordenar políticas ambientais em Kiribati (Kiribati, 2013a).

A visão estabelecida pela Política Ambiental Integrada de Kiribati expressa um propósito claro: “que o povo de Kiribati continue a desfrutar de um ambiente seguro e saudável, resiliente aos impactos das mudanças climáticas globais e que sustenta os meios de subsistência, a saúde humana e o desenvolvimento sustentável.” (Kiribati, 2013a, p. 3, tradução do autor). Essa visão orienta todos os elementos do documento e revela a centralidade da resiliência climática, da saúde ambiental e da sustentabilidade do modo de vida da população da Kiribati.

O contexto de formulação da Política Ambiental Integrada de Kiribati evidencia a vulnerabilidade particular do país frente às mudanças climáticas e aos desafios ambientais característicos dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento. O documento reconhece que Kiribati “é um dos países mais vulneráveis às mudanças climáticas globais” (Kiribati, 2013a, p. 4) e que a transição de uma economia tradicional de subsistência para uma economia de mercado trouxe desafios ambientais, como perda da biodiversidade, aumento de resíduos, poluição e uso insustentável dos recursos naturais (Kiribati, 2013a, p. 4). Dessa forma, a KIEP surge como resposta institucional a múltiplas pressões ambientais internas e externas.

Um aspecto relevante da Política Ambiental Integrada de Kiribati se refere à estrutura do documento enquanto política integrada. O documento explicita que sua existência “não substitui os planos temáticos e as estratégias de ação já implementados, mas sim fornece uma estrutura integrada para a sua implementação eficaz.” (Kiribati, 2013a, p. 5), desempenhando função de articulação e integração entre diversas políticas voltadas ao meio ambiente, como mudança climática, biodiversidade, resíduos, gestão de recursos hídricos e governança ambiental, ao invés de atuar como política isolada. Essa estrutura (de política integrada) foi reutilizada no Plano Conjunto de Implementação de Kiribati para Mudanças Climáticas e Gestão do Risco de Desastres, com o intuito de identificar ações concretas e práticas para promover resiliência e medidas que possibilitem uma abordagem integrada (Kiribati, 2014, p.

9).

O processo de elaboração do KIEP foi caracterizado por ampla consulta e participação. Entre 2009 e 2011, o governo de Kiribati realizou consultas nacionais e regionais envolvendo ministérios, organizações não governamentais, comunidades locais e entidades regionais, como o Secretariado do Programa Regional do Meio Ambiente do Pacífico (SPREP na sigla em inglês, *Secretariat of the Pacific Regional Environment Programme*) (Kiribati, 2013a, p. 7). Essa abordagem participativa reforça a legitimidade social do KIEP e permite incorporar percepções locais, valores culturais e práticas tradicionais à essa política pública de adaptação às mudanças climáticas.

A formulação dos objetivos estratégicos se organiza em cinco áreas temáticas: mudança climática, conservação e gestão da biodiversidade insular, gestão de resíduos e controle da poluição, gestão de recursos e governança ambiental (Kiribati, 2013a, p. 10). No tema mudança climática, por exemplo, o objetivo é “fortalecer a capacidade nacional de resposta e adaptação eficazes às mudanças climáticas, com foco especial na proteção e gestão ambiental” (Kiribati, 2013a, p. 11). Essa estrutura traduz a visão geral da política em metas operacionais, vinculadas à capacitação institucional, à adaptação e à mitigação climática, ao uso sustentável de recursos e ao fortalecimento da participação comunitária.

No que se refere à governança e às responsabilidades institucionais, o documento designou a Divisão de Meio Ambiente e Conservação como autoridade ambiental nacional e principal órgão de coordenação da implementação da KIEP (Kiribati, 2013a, p. 13). O Ministério do Meio Ambiente, Terras e Desenvolvimento Agrícola (MELAD) é responsável pela aprovação das atividades e o seu secretário atua como *National Focal Point* para o meio ambiente, incluindo os acordos multilaterais ambientais (MEAs, na sigla em inglês) dos quais a República de Kiribati é signatária (Kiribati, 2013a, p. 14).

Em termos de enquadramento internacional, a Política Ambiental Integrada de Kiribati (KIEP) estabelece coerência com compromissos assumidos por Kiribati em acordos multilaterais, como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e a Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação (UNCCD) (Kiribati, 2013a, p. 14). O documento da Política Ambiental Integrada de Kiribati declara que a política “fornecerá a estrutura por meio da qual Kiribati desenvolverá atividades para cumprir suas obrigações nacionais e internacionais no âmbito de Acordos Multilaterais sobre o Meio Ambiente” (Kiribati, 2013a, p. 16), reforçando o vínculo entre planejamento nacional e compromissos globais de sustentabilidade.

Nesse contexto, observa-se que os instrumentos estratégicos adotados por Kiribati, no início da década de 2010, buscaram operacionalizar essa diretriz por meio da integração entre adaptação climática, gestão de riscos de desastres e planejamento do desenvolvimento. Entre essas iniciativas, destaca-se o Plano Conjunto de Implementação de Kiribati para Mudanças Climáticas e Gestão do Risco de Desastres (KJIP), concebido como um mecanismo estruturante para articular políticas setoriais, coordenar instituições e alinhar prioridades nacionais às agendas internacionais. O KJIP é um plano nacional de ação para o manejo de riscos de desastres e mudanças climáticas do governo da República de Kiribati, com processo de desenvolvimento iniciado, em 2011, na gestão de Aote Tong, após consultas com organizações técnicas regionais (Kiribati, 2014).

O KJIP é o Plano de Adaptação Nacional (NAP, na sigla em inglês - *National Adaptation Plan*) de Kiribati (Kiribati, 2018, p. 9). Os NAPs, assim como os Programas Nacionais de Ação de Adaptação (NAPAs, na sigla em inglês - *National Adaptation Programmes of Action*), são instrumentos criados no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), com o objetivo de apoiar os Estados em desenvolvimento na elaboração de estratégias e políticas de adaptação às mudanças climáticas. Embora ambos compartilhem o mesmo propósito geral, de fortalecer a resiliência climática e integrar a adaptação ao desenvolvimento nacional (UNFCCC, 2012), eles diferem substancialmente quanto à abrangência, ao público-alvo e à profundidade do planejamento.

O Programa Nacional de Ação de Adaptação surgiu como uma iniciativa voltada especificamente aos Países Menos Desenvolvidos (LDCs, na sigla em inglês - *Least Developed Countries*), reconhecendo sua alta vulnerabilidade e baixa capacidade adaptativa diante dos impactos climáticos. Foi criado, em 2001, durante a 7ª Conferência das Partes (COP 7), da UNFCCC, realizada em Marraquexe, como parte da adoção dos Acordos de Marrakesh. Seu objetivo principal era permitir que os países menos desenvolvidos identificassem ações urgentes e imediatas de adaptação que pudessem reduzir a vulnerabilidade climática no curto prazo (UNFCCC, 2002).

O NAPA, portanto, não tem o propósito de formular estratégias de longo prazo, mas sim de reunir projetos prioritários de adaptação, geralmente de caráter comunitário ou setorial, passíveis de financiamento rápido por meio de diferentes fundos e entidades (UNFCCC 2002), como o *Least Developed Countries Fund* (LDCF), administrado pelo *Global Environment Facility* (GEF).

Por sua vez, o NAP (*National Adaptation Plan*) foi elaborado posteriormente, em 2010, durante a 16ª Conferência das Partes (COP 16), realizada em Cancún, no contexto do

Cancún Adaptation Framework (CAF) (UNFCCC, 2012). Diferentemente do NAPA, o NAP se destina a todos os países em desenvolvimento, e não apenas aos países menos desenvolvidos. Seu propósito é integrar a adaptação de forma estruturada, contínua e de longo prazo, nos processos nacionais de planejamento, incluindo o desenvolvimento econômico, a gestão de recursos naturais e as políticas setoriais. Enquanto o NAPA se concentra em projetos urgentes e de curto prazo, o NAP busca institucionalizar a adaptação dentro das políticas públicas nacionais, promovendo planejamento intersetorial, coordenação entre diferentes níveis de governo e fortalecimento institucional (UNFCCC, 2011).

Em termos de escopo e profundidade propositiva e operacional de cada espécie de plano, o NAP é, consideravelmente mais abrangente e detalhado do que o NAPA. Trata-se de um documento que aborda a elaboração de diagnósticos de vulnerabilidade, avaliações de risco climático, planejamento estratégico multisectorial e mecanismos de monitoramento e revisão contínua, incorporando a adaptação ao longo do tempo nas políticas de desenvolvimento sustentável. (UNFCCC, 2011).

Enquanto os NAPAs se limitam à identificação de projetos urgentes, sem prever mecanismos permanentes de integração institucional ou monitoramento de longo prazo (UNFCCC, 2002; 2011), representando o início de ações imediatas para a adaptação, o NAP se constitui como consolidação de uma agenda nacional estruturada e contínua de enfrentamento às mudanças climáticas.

À luz das discussões apresentadas até aqui, torna-se necessário avançar para uma análise mais sistematizada das respostas institucionais adotadas pela República de Kiribati frente aos impactos das mudanças climáticas e à intensificação dos riscos de desastres. O Quadro 03 abaixo apresenta o histórico dos principais planos de adaptação e mitigação, além de legislações nacionais, voltadas à redução de desastres e riscos climáticos no país, permitindo compreender a evolução normativa e estratégica dessas iniciativas ao longo do tempo.

Quadro 03: Histórico dos planos de adaptação, mitigação e legislações nacionais de redução de desastres e riscos climáticos na República de Kiribati (1993-2018).

Entidade responsável pela implementação	Legislação / Policy	Escopo	Objetivo
Conselho Nacional de Desastres	Lei Nacional de Desastres (1993)	Nacional	Trata da mitigação, da preparação, da resposta e da recuperação frente a desastres em Kiribati. Cria as instituições necessárias, como o

			Conselho Nacional de Desastres.
Governo de Kiribati, partes interessadas relevantes	Programa de Adaptação de Kiribati (2003)	Nacional, Local	Aumentar conscientização sobre as mudanças climáticas, avaliar, proteger e gerenciar os recursos hídricos disponíveis.
Governo de Kiribati, partes interessadas relevantes	Programa Nacional de Ação de Adaptação (2007) de Kiribati	Nacional, Local	Identificação das necessidades de adaptação a serem consideradas nas estratégias nacionais de desenvolvimento e nas políticas e estratégias de adaptação às mudanças climáticas.
Conselho Nacional de Desastres	Plano Nacional de Gestão do Risco de Desastres (2012)	Nacional, Local	Integra o planejamento da gestão de desastres em um Marco de Gestão do Risco de Desastres. Define as responsabilidades dos principais comitês sob a supervisão do Conselho Nacional de Desastres.
Governo de Kiribati	Estrutura Nacional para Mudanças Climáticas e Adaptação às Mudanças Climáticas (2013)	Nacional, Local	Desenvolvimento de um marco orientado pela mitigação, pelo reassentamento e pelo planejamento nacional, bem como pelo fortalecimento da capacidade institucional.
Governo de Kiribati	Política Ambiental Integrada de Kiribati (2013)	Nacional, Local	Estabelece políticas para o planejamento e a ação de longo prazo voltados à resposta a questões ambientais prioritárias, como os impactos das mudanças climáticas.
Conselho Nacional de Desastres, partes interessadas relevantes	Plano Conjunto de Implementação de Kiribati para Mudanças Climáticas e Gestão do Risco de Desastres (2014–2023)	Nacional, Local	Identificação de ações para a resiliência e de medidas que permitam ao Governo facilitar sua implementação.
Junção dos objetivos do KJIP com os Planos Nacionais para o Desenvolvimento			
Governo de Kiribati	Plano de Desenvolvimento de Kiribati (2016–2019)	Nacional, Local	Décimo Plano de Desenvolvimento, que continua a considerar áreas prioritárias como saúde, desenvolvimento de recursos humanos, infraestrutura e crescimento econômico.
Governo de Kiribati	Política de Mudanças Climáticas de Kiribati (2018 - atual)	Nacional, Local	Orienta estrategicamente e apoia os processos de tomada de decisão e a ampliação da implementação da adaptação às mudanças climáticas, da mitigação e da redução do risco de desastres.

Fonte: UNDRR (2020, p. 8) (tradução do autor)

Diferentemente dos instrumentos do direito internacional que possuem força jurídica vinculante e impõem obrigações formais aos seus destinatários, os planos de adaptação às mudanças climáticas de Kiribati, configuram-se como instrumentos internos de política pública, isto é, são diretrizes e estratégias formuladas pelo poder público para orientar ações estatais em determinada área. Nesse sentido, políticas públicas são conceituadas, conforme Pacífico (2010, p. 53), como “políticas públicas são, em geral, implementadas pelo governo, diretamente ou por meio de agentes autorizados, para melhorar padrões de vida da população, referindo-se não apenas a políticas assistencialistas, mas também a quaisquer políticas dirigidas à população”. Os planos de adaptação e gestão de riscos de desastre, embora possam dialogar com marcos normativos existentes, inserem-se no campo das políticas públicas ao estruturarem respostas governamentais voltadas à redução de vulnerabilidades, à promoção da resiliência e à melhoria das condições de vida frente aos impactos das mudanças climáticas.

Com esse panorama, o capítulo seguinte se dedica à análise do Plano Conjunto de Implementação de Kiribati para Mudanças Climáticas e Gestão do Risco de Desastres (KJIP), com foco em seus esforços de monitoramento das alterações climáticas e nos direcionamentos de políticas públicas estabelecidos a partir de sua formulação, evidenciando seu papel central na articulação da governança climática nacional.

2. O PLANO CONJUNTO DE IMPLEMENTAÇÃO DE KIRIBATI PARA MUDANÇAS CLIMÁTICAS E GESTÃO DO RISCO DE DESASTRES (KJIP)

A República de Kiribati vem desenvolvendo um processo sistemático de mapeamento das mudanças climáticas em seu território, por meio de medições periódicas realizadas pelo *Kiribati Meteorological Service* (KMS), em cooperação técnica com a Organização de Pesquisa Científica e Industrial do *Commonwealth* (CSIRO, na sigla em inglês - *Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation*) e o Departamento de Meteorologia da Austrália (BoM, na sigla em inglês - *Australian Bureau of Meteorology*). Essas iniciativas integram programas regionais de monitoramento climático no Pacífico e têm como objetivo acompanhar variáveis meteorológicas e oceânicas fundamentais, tais como temperatura do ar, temperatura da superfície do mar, padrões de precipitação, elevação do nível do mar e acidificação oceânica, permitindo a produção de séries históricas e projeções climáticas específicas para Kiribati (BoM; CSIRO, 2011).

Esse monitoramento sistemático constitui a base empírica para o planejamento nacional de adaptação e para a formulação de políticas públicas voltadas à redução da vulnerabilidade climática e dos riscos de desastres. Assim como os demais instrumentos de política pública para adaptação (e, em áreas prioritárias, de mitigação) às mudanças climáticas apresentados anteriormente, o Plano Conjunto de Implementação de Kiribati para Mudanças Climáticas e Gestão do Risco de Desastres foi concebido em um contexto em que as discussões e os objetivos da cooperação internacional para a adaptação climática se encontravam relativamente consolidados, quando instrumentos, como o NAPA e o NAP, haviam estabelecido um marco de apoio técnico e financeiro aos países em desenvolvimento. O Plano Conjunto de Implementação de Kiribati para Mudanças Climáticas e Gestão do Risco de Desastres (KJIP) reflete um cenário de amadurecimento das políticas globais de adaptação, ao articular, em um único plano nacional, tanto a adaptação às mudanças climáticas quanto a redução do risco de desastres (Kiribati, 2014).

O objetivo do KJIP é “aumentar a resiliência do Estado aos efeitos das mudanças climáticas e dos riscos de desastres” (Kiribati, 2014, p. 9). Para isso, o plano foca na coordenação e na integração entre setores de governança. O Plano foi lançado, pela primeira vez, em 2014, sendo revisado e atualizado entre 2017 e 2019, com o apoio do *NAP Global Network*, uma organização internacional ligada ao *think-tank* canadense Instituto Internacional para o Desenvolvimento Sustentável (IISD). As revisões incluíram o alinhamento com documentos estratégicos, efetivamente publicados após 2014, como o *Kiribati Development Plan* (de 2016 a 2019), o *Kiribati 20-Year Vision* e a *Climate Change*

Policy, além do fortalecimento das considerações de gênero, com base nos resultados de uma análise de impacto entre mudanças climáticas e gênero, realizada em 2017 (Kiribati, 2014).

O Plano se estrutura em doze estratégias centrais que organizam a resposta nacional às mudanças climáticas e à gestão do risco de desastres. Nos termos do documento oficial (Kiribati, 2014), as estratégias compreendem: a) fortalecer a boa governança, as políticas, estratégias, planos e marcos legais para a redução proativa do risco de desastres e a adaptação às mudanças climáticas; b) melhorar a geração, gestão e compartilhamento de conhecimento e informações; c) fortalecer e promover o “esverdeamento” do setor privado, incluindo pequenas e médias empresas; d) aumentar a segurança hídrica e alimentar com abordagens integradas e sensíveis ao clima; e) fortalecer e manter serviços de saúde resilientes às mudanças climáticas; f) promover infraestrutura resiliente ao clima e aos desastres e gestão eficaz do uso da terra; g) implementar programas abrangentes de educação, capacitação e conscientização; h) aumentar a eficácia dos sistemas de alerta precoce e da preparação e resposta a emergências; i) promover o uso de energia sustentável e eficiência energética; j) fortalecer a capacidade de acessar financiamento climático e gerir parcerias de forma eficaz; k) manter a soberania e a identidade cultural únicas de Kiribati; e l) aumentar a participação e resiliência de grupos vulneráveis no contexto da adaptação e da redução do risco de desastres.

Os resultados antecipados associados a cada uma dessas estratégias se encontram sistematizados no Quadro 04, elaborado a partir do documento oficial (Kiribati, 2014, p. 42).

Quadro 04: Visão Geral das Estratégias do KJIP e Resultados esperados pelo governo

Estratégia	Resultados esperados
1. Fortalecer a boa governança, políticas, estratégias, planos e marcos legais	1.1 Todas as políticas, estratégias, Planos Operacionais Setoriais, Planos de Trabalho Anuais do Ministério, Planos Ministeriais de Operações, propostas de projetos e sistemas de monitoramento e avaliação permitem a redução proativa e inclusiva dos riscos de mudanças climáticas e desastres. 1.2 A legislação nacional e setorial apropriada proporciona um ambiente favorável para a implementação da redução dos riscos climáticos e de desastres. 1.3 As iniciativas de gestão de mudanças climáticas e riscos de desastres são coordenadas por departamentos governamentais, conselhos insulares, ONGs, organizações religiosas e o setor privado de forma colaborativa entre os setores.
2. Melhorar a geração, gestão e	2.1 Uma base de dados nacional integrada e atualizada, que forneça todas as informações relevantes para o desenvolvimento

compartilhamento de conhecimento e informações	resiliente, esteja disponível e acessível a todos. 2.2 As capacidades de comunicação científica e de boas práticas são reforçadas através do desenvolvimento e da disseminação de produtos eficazes e relevantes de informação, comunicação e sensibilização para a tomada de decisões e a sensibilização em todos os setores e a todos os níveis 2.3 As capacidades de recolha, avaliação, análise, interpretação, monitorização e reporte de dados são reforçadas em todos os setores.
3. Fortalecer e promover o “esverdeamento” do setor privado	3.1 O número de pequenas empresas que processam produtos locais para os mercados interno e externo (peixe, produtos agrícolas, pecuária, artesanato) aumenta. 3.2 O setor privado implementar iniciativas de sustentabilidade ambiental (em áreas como turismo, comércio, transporte, importação/exportação). 3.3 O setor privado incorpora as mudanças climáticas e os riscos de desastres em seus planos estratégicos e de negócios (e avalia a viabilidade de seguros).
4. Aumentar a segurança hídrica e alimentar com abordagens integradas	4.1 As comunidades com conselhos insulares gerenciam e implementam medidas de adaptação às mudanças climáticas e redução de riscos de desastres como parte integrante de seus esforços de desenvolvimento e inclusivas para grupos vulneráveis. 4.2 Culturas, frutas, vegetais e raças de gado resistentes ao estresse salino, à seca, à chuva e ao calor são identificadas e promovidas, e as comunidades preservam alimentos locais (árvores frutíferas e frutos do mar). 4.3 As comunidades gerenciam a pesca costeira levando em consideração a sustentabilidade dos recursos marinhos, bem como as mudanças climáticas e os riscos de desastres. 4.4 As comunidades têm acesso constante a produtos alimentícios básicos. 4.5 As comunidades gerenciam seus recursos hídricos (inclusive durante eventos extremos, como secas, chuvas intensas e tempestades).
5. Fortalecer e manter serviços de saúde resilientes	5.1 O público está ciente da segurança da água e reduz proativamente a disseminação de doenças transmitidas por vetores, água e alimentos. 5.2 Os sistemas de rotina para vigilância de riscos à saúde

	ambiental e doenças sensíveis ao clima são fortalecidos. 5.3 As capacidades são ampliadas e equipamentos são fornecidos ao Laboratório Central do MHMS e ao Laboratório de Saúde Ambiental para testar água e alimentos, realizar atividades de controle de vetores e analisar resultados. 5.4 O estado geral de saúde da população de Kiribati é aprimorado para torná-la mais resiliente a doenças relacionadas ao clima. 5.5 Um plano nacional de preparação e resposta a surtos e um plano setorial de saúde ambiental, que incorporam vigilância e resposta a doenças sensíveis ao clima, estão em vigor.
6. Promover infraestrutura resiliente e gestão eficaz do uso da terra	6.1 A qualidade de vida de Kiribati é melhorada por meio de edifícios públicos, infraestrutura e serviços públicos bem mantidos e resilientes às mudanças climáticas e desastres (à prova de mudanças climáticas). 6.2 Planejamento e gestão territorial para todas as ilhas que forneçam regulamentações claras sobre o desenvolvimento territorial, com autoridades de planejamento competentes fortalecidas para implementar e fazer cumprir os marcos regulatórios de uso da terra e regulamentações sobre água. 6.3 As reservas hídricas são protegidas e as comunidades têm acesso a água doce suficiente e adequada em todos os momentos (inclusive durante eventos extremos, como secas, chuvas intensas e tempestades; e a instalações sanitárias aprimoradas.
7. Implementar programas abrangentes de educação, capacitação e conscientização	7.1 Estudantes e profissionais têm capacidade para agir em relação à adaptação, redução de riscos e estratégias de enfrentamento antes, durante e depois de desastres e mitigação de emissões. 7.2 A população de Kiribati está bem informada e todas as partes interessadas têm acesso a informações atualizadas e precisas, contemporâneas e tradicionais sobre mudanças climáticas e gestão de riscos de desastres e as comunidades tomam medidas voluntárias para reduzir as mudanças climáticas e os riscos de desastres. 7.3 A população de Kiribati (incluindo grupos vulneráveis) possui qualificações formais e de Educação e Formação Técnica e Profissional (EFTP) para obter emprego fora de Kiribati.
8. Aumentar a eficácia dos sistemas de alerta precoce e	8.1 Os danos à infraestrutura e às propriedades, bem como os ferimentos e a perda de vidas, são reduzidos.

da resposta a emergências	
9. Promover energia sustentável e eficiência energética	9.1 A energia renovável deve possuir uma participação maior na matriz energética total. 9.2 As medidas de eficiência energética e conservação devem ser aumentadas.
10. Fortalecer a capacidade de acessar financiamento climático e gerir parcerias	10.1 Os mecanismos de coordenação e aprovação existentes serão reforçados para analisar propostas sob a perspectiva das alterações climáticas e da redução do risco de catástrofes, e o financiamento nacional e externo para apoiar iniciativas de alterações climáticas e de redução do risco de catástrofes aumenta (conforme refletido nos orçamentos nacionais, na ajuda externa ao desenvolvimento e no financiamento adicional para as alterações climáticas e a redução do risco de catástrofes).
11. Manter a soberania e a identidade cultural únicas de Kiribati	11.1 Os direitos de Kiribati sobre a sua Zona Econômica Exclusiva (ZEE) existente e os recursos nela contidos estão protegidos para sempre para o povo de Kiribati.
12. Aumentar a participação e resiliência de grupos vulneráveis	12.1 Membros de grupos vulneráveis estão cada vez mais envolvidos em iniciativas de gestão de mudanças climáticas e riscos de desastres, e suas necessidades estão sendo atendidas.

Fonte: Adaptado de Kiribati (2014) (tradução do autor)

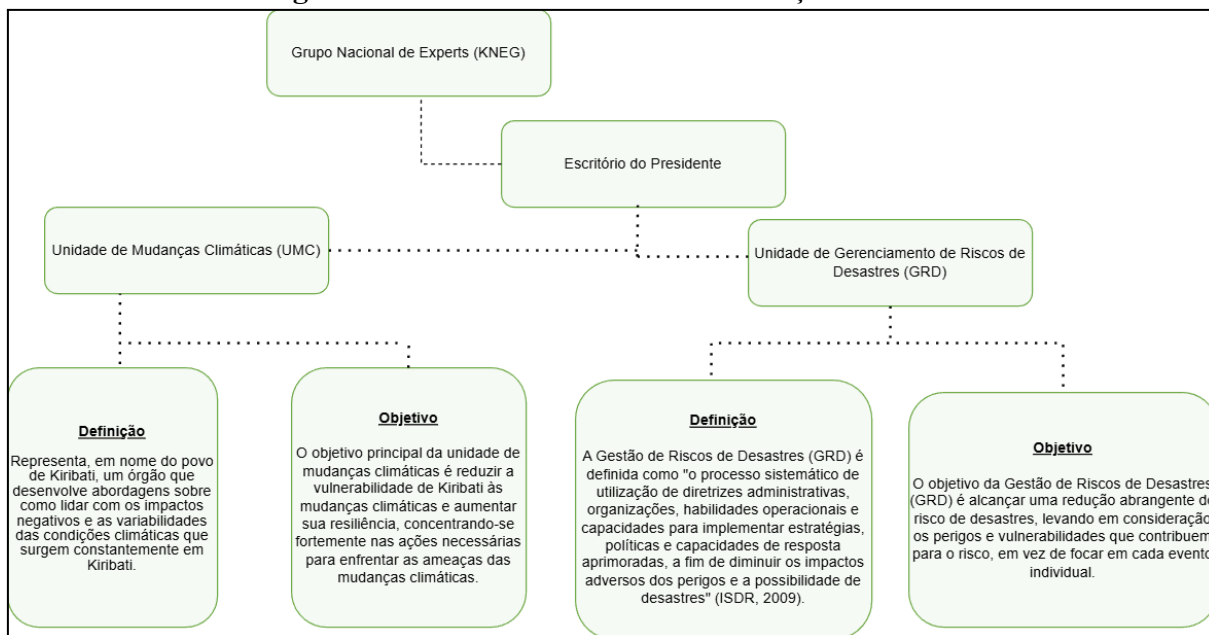
Neste capítulo será realizada uma descrição dos elementos da estrutura institucional do Plano Conjunto de Implementação de Kiribati para Mudanças Climáticas e Gestão de Riscos de Desastres (KJIP), seguida de uma análise dos objetivos e metas do Plano, com uma breve descrição dos resultados relatados até o ano de 2018 no Relatório de Progresso de Implementação, lançado em 2020 como parte dos mecanismos de avaliação e controle do KJIP.

2.1 ANÁLISE DO PLANO CONJUNTO DE IMPLEMENTAÇÃO DE KIRIBATI PARA MUDANÇAS CLIMÁTICAS E GESTÃO DO RISCO DE DESASTRES (KJIP)

O KJIP ocupa um papel importante na estrutura institucional da República de Kiribati, tendo sido iniciado e coordenado pelo Gabinete da Presidência (*Office of Te Beretitenti*, em gilbertês). Entretanto, essa vinculação institucional não implica que o plano tenha sido conduzido exclusivamente pela alta elite burocrática do país, mas sim que foi estruturado a partir de um arranjo organizacional mais amplo, envolvendo múltiplas agências e mecanismos de coordenação interministerial. Seus objetivos e diretrizes foram delineados conforme a

arquitetura institucional apresentada na figura 07.

Figura 07: Estrutura interna de coordenação do KJIP



Fonte: Kiribati (2014) (Tradução do autor).

O KJIP formalizou o papel do Grupo Nacional de Especialistas em Mudanças Climáticas e Gestão de Riscos de Desastres de Kiribati (KNEG, na sigla em inglês - *Kiribati National Expert Group*) como o principal órgão consultivo e mecanismo de coordenação, bem como ponto de entrada para iniciativas de adaptação às mudanças climáticas e gestão de riscos de desastres (Kiribati, 2014, p. 10). Havia ainda a previsão da criação de um Secretariado para o KJIP, com as seguintes atribuições: (a) Facilitar as reuniões do KNEG; (b) Rever e monitorar a implementação do KJIP em conjunto com as agências responsáveis; e (c) Comunicar-se com o público em geral, o Parlamento, o Gabinete da Presidência, os parceiros de desenvolvimento e a comunidade internacional (Kiribati, 2014, p. 10).

Paralelamente à atuação do KNEG, o KJIP conta com o apoio técnico da Unidade de Mudanças Climáticas (CCU, na sigla em inglês - *Climate Change Unit*), que é uma unidade técnica por meio da qual o Ministério do Meio Ambiente, Terras e Desenvolvimento Agrícola (MELAD, na sigla em inglês - *Ministry of Environment, Lands and Agricultural Development*) implementa iniciativas e programas locais de mudanças climáticas e projetos financiados externamente. O objetivo da CCU é fortalecer a capacidade nacional de resposta e adaptação eficazes às mudanças climáticas, com foco especial na proteção e gestão ambiental (Ministry of Environment, Lands and Agricultural Development, 2024).

No nível mais elevado da estrutura, encontra-se o *Cabinet*, responsável pelo endosso político do Plano Conjunto de Implementação de Kiribati para Mudanças Climáticas e Gestão

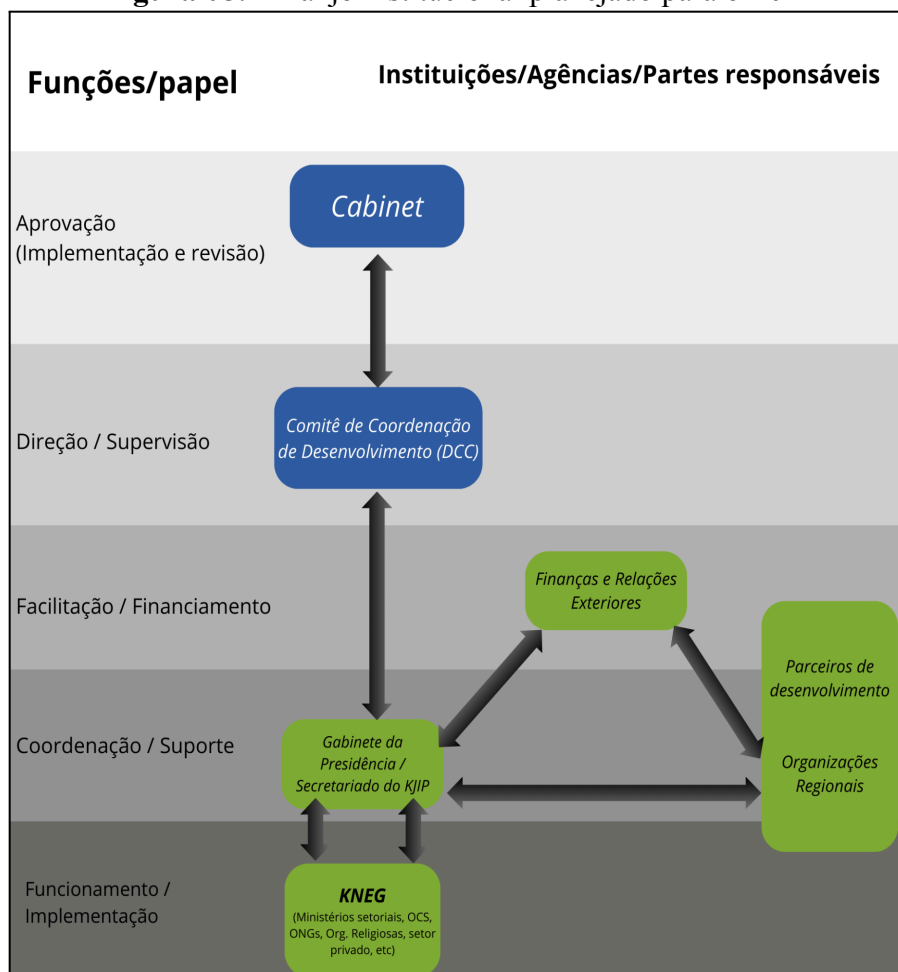
do Risco de Desastres. Compete a essa instância aprovar formalmente o plano, autorizar seu processo de implementação (*roll-out*) e conduzir revisões estratégicas periódicas. Seu papel é assegurar legitimidade política ao KJIP e alinhamento com as prioridades nacionais de desenvolvimento e governança (Kiribati, 2014, p. 46).

A função de direção estratégica e supervisão é exercida pelo Comitê de Coordenação de Desenvolvimento (DCC, na sigla em inglês - *Development Coordinating Committee*). Esse comitê atua como instância intermediária entre o nível político e o nível técnico-operacional, sendo responsável por orientar a implementação do KJIP, supervisionar seu progresso e garantir sua integração com outros instrumentos nacionais de planejamento e políticas públicas setoriais (Kiribati, 2014, p. 46).

No âmbito da facilitação e do financiamento, os Ministérios de Finanças e de Relações Exteriores desempenham papel central na mobilização de recursos, especialmente junto a mecanismos internacionais de financiamento climático e de redução do risco de desastres. Esses ministérios também coordenam a relação do governo de Kiribati com doadores e parceiros internacionais, assegurando que o apoio externo esteja alinhado às prioridades definidas no KJIP (Kiribati, 2014, p. 47).

Os parceiros de desenvolvimento atuam de forma complementar, fornecendo recursos financeiros, assistência técnica e apoio institucional. Sua participação ocorre em articulação com os ministérios centrais e com os mecanismos nacionais de coordenação, contribuindo para viabilizar a implementação das ações previstas no plano (Kiribati, 2014, p. 47).

Por fim, as organizações regionais fornecem apoio técnico e institucional, contribuindo com *expertise* especializada, intercâmbio de conhecimentos e articulação regional. Essas organizações interagem com o KNEG e com os parceiros de desenvolvimento, fortalecendo a coerência entre as ações nacionais de Kiribati e as estratégias regionais do Pacífico para enfrentamento das mudanças climáticas e dos desastres (Kiribati, 2014, p. 47). A figura 08 abaixo apresenta, de maneira resumida, o arranjo institucional do que havia sido originalmente planejado para o KJIP, sintetizando os elementos aqui abordados.

Figura 08: Arranjo institucional planejado para o KJIP

Fonte: Kiribati (2014) (tradução do autor)

O KJIP foi elaborado para complementar o *National Disaster Risk Management Plan* (Kiribati, 2012) e o *National Framework for Climate Change and Climate Change Adaptation*, com ações concretas para adaptação às mudanças climáticas identificadas nesses outros dois documentos, sendo dividido em doze estratégias, no intuito de maximizar a eficiência (mínimo de desperdício de recursos) e a efetividade (atingir os objetivos traçados da melhor forma possível.) das capacidades técnica e dos recursos empenhados na estrutura do CCU (Kiribati, 2014 p. 9), além de garantir que novas iniciativas sejam bem direcionadas e tenham o máximo impacto (Kiribati, 2014). A tabela 03 abaixo destaca as doze estratégias por quantidade de financiamento.

Tabela 03: Financiamento das estratégias do Plano Conjunto de Implementação de Kiribati para Mudanças Climáticas e Gestão do Risco de Desastres (2014-2023)

Estratégia	Financiamento (AUD)	% do financiamento
------------	---------------------	--------------------

Fortalecer a boa governança, as políticas, as estratégias e a legislação.	6.697.308	6
Aprimorar a geração, gestão e compartilhamento de conhecimento e informações.	5.555.242	5
Fortalecer e tornar mais sustentável o setor privado, incluindo os pequenos negócios.	4.932.242	4
Aumentar a segurança hídrica e alimentar por meio de abordagens integradas e setoriais específicas, promovendo ecossistemas saudáveis e resilientes.	4.693.577	4
Fortalecer a prestação de serviços de saúde para enfrentar os impactos das mudanças climáticas.	472.747	2
Promover o desenvolvimento de infraestrutura sólida e confiável e o manejo adequado da terra.	52.476.513	50
Oferecer educação, capacitação e programas de conscientização adequados.	7.478.000	7
Aumentar a eficácia e a eficiência dos sistemas de alerta precoce, bem como da gestão de desastres e emergências.	4.508.000	4
Promover o uso de fontes de energia sustentáveis e renováveis, além da eficiência energética.	15.340.000	11
Fortalecer a capacidade de acesso a financiamentos, monitorar despesas e manter parcerias sólidas.	354.000	2
Manter a soberania existente e a identidade de Kiribati.	181.000	1
Ampliar a participação e a resiliência de grupos vulneráveis.	417.000	2
TOTAL	AUD 103.107.161	100

Fonte: Kiribati (2014) (tradução do autor)

A distribuição orçamentária apresentada na Tabela 03 permite qualificar, com maior granularidade, o padrão já antecipado no capítulo anterior. Situada a Estratégia 6 no topo e a Estratégia 11 na base da hierarquia de financiamento, observa-se que as estratégias intermediárias não se distribuem de forma homogênea, mas seguem uma gradação que reforça

a mesma lógica: recursos tendem a se concentrar em ações com produtos fisicamente identificáveis ou facilmente contabilizáveis, enquanto se reduzem nas estratégias de natureza institucional, financeira e social.

Nesse sentido, chama a atenção que a segunda maior alocação do Plano recaia sobre a promoção de energia sustentável e renovável, com 11% do total, seguida pelos programas de educação e capacitação, com 7%, e pelo fortalecimento da governança, das políticas e da legislação, com 6%. Trata-se de estratégias que, a exemplo da infraestrutura física, produzem resultados relativamente mensuráveis, como instalações energéticas ou módulos de treinamento, ainda que em escala orçamentária muito inferior à da Estratégia 6.

Em contrapartida, agrupam-se na faixa mais baixa de financiamento estratégias de natureza distinta entre si, mas convergentes quanto ao baixo aporte de recursos: o fortalecimento dos serviços de saúde, o acesso a financiamento climático e a gestão de parcerias e a ampliação da participação de grupos vulneráveis recebem, cada uma, apenas 2% do total, patamar próximo ao 1% destinado à manutenção da soberania. Essa proximidade entre estratégias tão diversas quanto saúde, inclusão social e gestão financeira institucional sugere que o critério determinante da alocação não é a natureza temática da ação, mas sua adequação aos formatos de financiamento e de prestação de contas privilegiados pelos parceiros internacionais, o que aprofunda, para além da simples oposição entre infraestrutura e soberania, a leitura sobre os limites da autonomia institucional do Estado kiribatiano no âmbito da cooperação climática.

O desenvolvimento do KJIP foi caracterizado, pelo então Presidente Anote Tong (2003-2016), como “um veículo fundamental para a integração das mudanças climáticas e dos riscos de desastres em todos os setores” (Kiribati, 2014, p. 9), sendo entendido como um plano que promoveu uma abordagem holística, envolvendo cooperação do governo, da sociedade civil e do setor privado (Kiribati, 2014). No subcapítulo 2.3 a seguir, serão explorados os resultados alcançados nas 12 estratégias do KJIP, classificados pelos fatores *status* de implementação (reportado até o ano de 2018 no Relatório de Acompanhamento de Implementação) e número de ações empenhadas pelas agências responsáveis

2.2 RESULTADOS DO PLANO CONJUNTO DE IMPLEMENTAÇÃO DE KIRIBATI PARA MUDANÇAS CLIMÁTICAS E GESTÃO DO RISCO DE DESASTRES (KJIP)

Em relação ao direcionamento das políticas públicas de adaptação às mudanças climáticas e ao progresso das ações propostas nos 12 setores estratégicos do KJIP, o governo de Kiribati fez jus aos mecanismos de avaliação e monitoramento contínuos (característicos

de um *National Adaptation Plan*), divulgando, em 2020, o Relatório de Acompanhamento de Implementação (*Implementation Progress Report*), que compreende o período de 2014 a 2018. assim, este subcapítulo analisa os indicadores referentes ao progresso das iniciativas de adaptação do KJIP, tendo como base o *Implementation Progress Report*.

O Relatório foi integrado ao sistema emergente de Monitoramento e Avaliação (M&A) do KJIP e destinado à avaliação da implementação e da coordenação do plano, com o ano de 2019 representando um momento oportuno para fazer um balanço de sua implementação. (Kiribati, 2020). O Relatório apresentou um sumário do progresso e do estado da implementação do KJIP em todas as suas 12 estratégias, em preparação para o desenvolvimento de Planos Estratégicos Ministeriais para o período de 2020 a 2023. Embora o foco tenha sido na implementação do KJIP, o período 2014–2023, uma versão revisada do plano foi posteriormente aprovada pelo Governo de Kiribati, para o período 2019–2028, e os futuros relatórios de progresso do KJIP enfatizarão somente esta versão.

A metodologia de avaliação é relativamente simples e revela outra preocupação importante por parte dos formuladores do KJIP: a digitalização do conjunto de dados que o compõe, no intuito de “fornecer um formato tabular para que todas as informações sejam sistematicamente coletadas e armazenadas e analisadas” (Kiribati, 2020, p. 5, tradução do autor). O processo metodológico de monitoramento da implementação do KJIP foi estruturado a partir da elaboração de listas customizadas de ações do plano para cada Agência Líder (PRLA, na sigla em inglês - *Primary Responsible Lead Agency*), abrangendo um total de 17 organizações, das quais 16 eram órgãos governamentais.

A coleta de dados foi realizada, majoritariamente, por meio de aproximadamente vinte reuniões presenciais entre a equipe do Gabinete da Presidência e as PRLAs, com o objetivo de apresentar os procedimentos e objetivos do reporte de progresso, revisar individualmente cada ação prevista no KJIP e registrar seu respectivo *status* de implementação, bem como notas explicativas e projetos correlatos quando pertinentes (Kiribati, 2020, p. 5). Foi desenvolvido um banco de dados específico para o *status* das ações do KJIP (Kiribati, 2020 p. 5), permitindo a agregação e o cálculo automático das informações fornecidas pelas Agências Líderes Responsáveis, e a elaboração das visualizações gráficas apresentadas no relatório, com base em uma tipologia própria para identificar o *status* de implementação, apresentada no quadro 06 abaixo.

Quadro 06: Tipologia de *status* de implementação adotada no Relatório de Implementação do KJIP

Tipologia de status de implementação	Definição	Subclassificações / Critérios Operacionais
<i>A plan is in place</i>	A ação se encontra formalmente planejada, mas ainda não iniciada. Está incorporada ou prevista em instrumentos de planejamento governamental.	• Early stage: em estágio inicial, podendo estar prevista para além de 2023 ou para inclusão em futuro Plano Estratégico Ministerial. • In pipeline: prevista para os próximos 1–2 anos; desenho detalhado já iniciado; projeto/programa submetido para financiamento com desenho completo.
<i>Commencing</i>	A ação está prestes a ser iniciada, com preparativos finais concluídos ou em fase final.	Ação pronta para execução imediata.
<i>Actions are underway</i>	A ação já foi iniciada e encontra-se em execução ou concluída.	• Commenced: iniciada. • Underway/Ongoing: em execução contínua. • Nearing completion: próxima da conclusão • Complete: concluída.
<i>Actions are under review</i>	A ação está sendo reavaliada quanto à sua relevância, prioridade, financiamento ou responsabilidade institucional.	• Under internal review: revisão interna pelo órgão responsável (ex.: no âmbito do planejamento estratégico ministerial; pode ter sido substituída por nova prioridade). • For KNEG to review: ação potencialmente relevante, mas dependente de decisão do KNEG quanto a prazo, financiamento ou atribuição institucional; pode exigir redefinição de parceria entre membros.
<i>Other</i>	Situação que não se enquadra nas categorias anteriores.	• Coordination needed: necessidade de coordenação; órgão listado não se reconhece como responsável principal (PRLA). • Other responses: outras justificativas apresentadas.
<i>No response</i>	Ausência de informação fornecida pelo órgão responsável (PRLA).	Nenhuma atualização ou dado submetido.

Fonte: Kiribati (2020, p. 6)

O conceito do *status* de implementação do KJIP foi estruturada a partir de uma escala quantitativa baseada na porcentagem de ações estratégicas classificadas como “iniciadas”, “em andamento” ou “concluídas”, conforme autoavaliação das Agências Líderes Responsáveis (PRLAs) (Kiribati, 2020, p. 10). Com base nesse critério, as estratégias foram organizadas em uma escala relativa que expressa o nível geral de execução do plano: 0%

corresponde à ausência de implementação relatada; entre 1% e 20%, indica baixo nível de implementação; de 21% a 40%, aponta que a execução está ocorrendo, porém fora do cronograma; entre 41% e 60%, sinaliza implementação dentro do cronograma previsto; e percentuais superiores a 60% caracterizam implementação considerada forte. Essa metodologia permitiu uma avaliação comparativa do desempenho das diferentes estratégias no âmbito do KJIP (Kiribati, 2020, p. 10).

Com um total de 330 ações elaboradas e sob a responsabilidade de 17 PRLAs (em alguns casos, as próprias PRLAs optaram por preencher de forma autônoma as listas de ações), o progresso da implementação do KJIP revelou avanços significativos, embora heterogêneos, entre as estratégias ao longo do período monitorado, de 2014 até novembro de 2019. Na avaliação consolidada, observou-se que 60% das ações previstas se encontravam em andamento ou concluídas, o que foi considerado um resultado positivo para o ponto médio de um plano decenal (Kiribati, 2020, p. 8).

Essa implementação apresentou variação entre estratégias, por exemplo, relacionadas ao fortalecimento de governança e planejamento, educação e treinamento. Gestão eficaz de emergências reportaram níveis superiores de implementação (> 60 % de ações em andamento ou completas), enquanto outras, como fortalecimento de capacidades financeiras e participação de grupos vulneráveis, tiveram níveis baixos de progresso ou nenhum relatório substancial (Kiribati, 2020, p. 11). Para facilitar a compreensão do desenvolvimento temporal e comparativo entre estratégias, a tabela 04 a seguir destaca as diferenças do *status* de implementação por estratégia e por setor, em conjunto com o quadro 07, que apresenta a lista de PRLAs por número de ações do KJIP pelas quais são responsáveis.

Tabela 04: Percentual de ações de adaptação em andamento ou concluídas por estratégia do KJIP, conforme reportado pelas PRLAs em novembro de 2019

Estratégia do KJIP	Ações em andamento ou concluídas (%)	Situação da implementação
Estratégia 1 – Fortalecimento da boa governança, das estratégias e da legislação	73	Implementação forte
Estratégia 2 – Melhoria da geração, gestão e compartilhamento de conhecimento e informações	55	Implementação em curso

Estratégia 3 – Fortalecimento e promoção de práticas sustentáveis no setor privado, incluindo negócios de pequena escala	35	Implementação em curso, porém fora do ritmo esperado
Estratégia 4 – Ampliação da segurança hídrica e alimentar por meio de abordagens integradas e setoriais, com promoção de ecossistemas saudáveis e resilientes	54	Implementação em curso
Estratégia 5 – Fortalecimento da prestação de serviços de saúde para enfrentar os impactos das mudanças climáticas	56	Implementação em curso
Estratégia 6 – Promoção do desenvolvimento de infraestrutura sólida e confiável e do ordenamento territorial	57	Implementação em curso
Estratégia 7 – Oferta de programas adequados de educação, capacitação e conscientização	63	Implementação forte
Estratégia 8 – Ampliação da eficácia e eficiência dos sistemas de alerta precoce e da gestão de desastres e emergências	62	Implementação forte
Estratégia 9 – Ampliação da participação das energias renováveis na matriz energética nacional	48	Implementação em curso
Estratégia 10 – Fortalecimento da capacidade de acesso a financiamento, monitoramento de gastos e manutenção de parcerias institucionais	17	Baixo nível de implementação
Estratégia 11 – Manutenção da soberania e da identidade nacional de Kiribati	0	Nenhuma implementação reportada
Estratégia 12 – Fortalecimento da participação social e da resiliência de grupos vulneráveis	11	Baixo nível de implementação
KJIP – Total das ações	44	Implementação em curso

Fonte: Kiribati (2020) (tradução do autor).

Quadro 07: Lista de PRLAs por número de ações do KJIP pelas quais são responsáveis

Agência Líder (PRLA)	Nº de ações do KJIP
Gabinete do Presidente	44
Ministério das Pescas e Recursos Minerais	42
Ministério da Infraestrutura e Energia Sustentável	35
Ministério do Meio Ambiente, Terras e Desenvolvimento Agrícola: Divisão de Agricultura e Pecuária	33
Ministério da Infraestrutura e Energia Sustentável: Energia	31
Ministério do Meio Ambiente, Terras e Desenvolvimento Agrícola: Divisão de Conservação Ambiental	26
Ministério da Saúde e Recursos Médicos	22
Ministério das Finanças e Desenvolvimento Econômico	14
Ministério do Comércio, Indústria e Cooperativas	13
Ministério do Trabalho e Desenvolvimento de Recursos Humanos	13
Ministério da Educação	11
Ministério dos Assuntos Internos	9
Serviço Meteorológico de Kiribati	8
Ministério da Informação, Comunicação, Transporte e Desenvolvimento do Turismo	8
Escritório Nacional de Estatísticas de Kiribati	7
Ministério do Meio Ambiente, Terras e Desenvolvimento Agrícola: Divisão de Terras	6
Associação de Organizações Não Governamentais de Kiribati	4
Escritório do Serviço Público	3
Câmara de Comércio e Indústria de Kiribati	1
Total	330

Fonte: Kiribati (2020) (tradução do autor).

De forma geral, o KJIP demonstrou estar em consonância com as metas estabelecidas, com dois terços das estratégias no nível de implementação considerado forte ou em ritmo

adequado, e uma implementação global de 44% de ações em andamento ou completas no conjunto das 12 estratégias (Kiribati, 2020, p. 12).

Não obstante os avanços reportados, o Relatório de Acompanhamento de Implementação (2014–2018) também indicou a persistência de entraves institucionais relevantes à consolidação do KJIP, que não se distinguem em grande dos entraves institucionais de planos anteriores como no âmbito do Plano de Adaptação de Kiribati (KAP), em que se observaram desafios relacionados à coordenação interinstitucional, à fragmentação administrativa e à forte dependência de financiamento externo e de *expertise* técnica internacional, fatores que condicionaram a continuidade e a internalização das capacidades no aparato estatal (Banco Mundial, 2014). De modo semelhante, o Programa Nacional de Ação para Adaptação (NAPA) também passou por limitações na priorização e na operacionalização das ações de adaptação, especialmente em razão da escassez de recursos humanos qualificados, da reduzida capacidade de monitoramento e da dificuldade de integração transversal das políticas climáticas aos planos setoriais.

No caso KJIP, o monitoramento das ações evidencia lacunas na coordenação interministerial, fragilidades na supervisão estratégica por parte dos níveis superiores da administração pública e assimetrias na capacidade técnica entre as Agências Líderes (PRLAs), o que compromete a homogeneidade do desempenho institucional (Kiribati, 2020, p. 10). O Relatório ressalta a necessidade de fortalecimento da articulação conduzida pelo Gabinete da Presidência sobretudo nas áreas relativas ao financiamento, correspondente à Estratégia 10, à soberania e identidade, vinculada à Estratégia 11, e à ampliação da participação de grupos vulneráveis, prevista na Estratégia 12, as quais permaneceram subnotificadas ou apresentaram desempenho inferior ao esperado (Kiribati, 2020, p. 10).

Ademais, o Relatório de Acompanhamento de Implementação aponta que limitações estruturais, tais como a escassez de recursos humanos qualificados, a elevada dependência de financiamento externo e as dificuldades na consolidação de sistemas de monitoramento e *report*, impactaram diretamente a efetividade da implementação (Kiribati, 2020, p. 12). Estes elementos permitem inferir que, embora o desenho institucional do plano se apresente formalmente consistente, sua operacionalização foi condicionada por constrangimentos de ordem financeira, que influenciaram o ritmo e a profundidade das ações executadas, evidenciando que sua efetividade está condicionada não apenas à capacidade administrativa interna, mas também à articulação com atores e mecanismos externos de apoio.

Nesse sentido, o terceiro e último capítulo desloca o eixo analítico para o papel dos atores internacionais, agências multilaterais, bilaterais e organismos de financiamento

climático, na formulação, no financiamento e na execução do KJIP, buscando compreender em que medida essa dependência estrutural de recursos e expertise externos, já identificada nas limitações apontadas pelo Relatório de Acompanhamento de Implementação, moldou não apenas o ritmo de execução das estratégias, mas também o próprio conteúdo e as prioridades das políticas de adaptação adotadas por Kiribati.

À medida que a cooperação internacional se intensificou e os mecanismos de financiamento climático passaram a desempenhar papel determinante na formulação das políticas nacionais, observou-se uma transformação no significado atribuído à “adaptação”. O termo, antes associado à capacidade das comunidades insulares de responder aos efeitos adversos das mudanças climáticas, passou a operar também como um dispositivo de legitimação de projetos de desenvolvimento econômico (Mallin, 2018). Essa mudança semântica e prática contribuiu para subordinar parte das ações de adaptação às exigências de doadores e organismos multilaterais, muitas vezes deslocando o foco das necessidades locais para o atendimento de metas institucionais e orçamentárias.

3. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA ADAPTAÇÃO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO PACÍFICO

Propõe-se para o terceiro capítulo a apresentação teórica que situa a cooperação internacional como elemento estruturante das estratégias de adaptação climática em Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento. Parte-se do entendimento de que, em contextos de elevada vulnerabilidade, como o de Kiribati, a cooperação internacional não se restringe à captação de recursos, mas envolve a internalização de normas, princípios e procedimentos decisórios que moldam a organização institucional doméstica e orientam a formulação de políticas públicas.

O capítulo buscará reconstruir a trajetória de consolidação da agenda de adaptação na região, identificando os principais marcos institucionais, programas implementados, atores envolvidos e instrumentos financeiros e técnicos mobilizados, passando brevemente pel. A proposta para esse capítulo é apresentar o contexto regional do Pacífico, destacando o papel de organizações como a Secretaria do Programa Regional do Meio Ambiente do Pacífico (SPREP) e a Secretaria da Comunidade do Pacífico (SCP) no apoio técnico e metodológico à formulação de políticas de adaptação às mudanças climáticas e de gestão de riscos de desastres.

Para autores como Barrett (1999), a cooperação internacional pode ser entendida em termos analíticos, como uma situação na qual os Estados desenvolvem e adaptam estratégias que maximizam benefícios conjuntos em vez de adotarem comportamentos estritamente não cooperativos que priorizam ganhos individuais imediatos (Barrett, 1999, p. 520). Em sua formulação, a cooperação plena ocorre quando os Estados internalizam externalidades e coordenam políticas de modo a alcançar resultados coletivamente eficientes, superando dilemas típicos de ação coletiva (Barrett, 1999, p. 523). Essa perspectiva é particularmente relevante para a governança climática, pois as mudanças climáticas configuram um problema clássico de externalidade global, no qual os custos da inação são difusos e os incentivos ao comportamento oportunista são elevados.

Barrett (1990) descreve que a essência do problema de corrigir externalidades globais, assim como a gestão de bens comuns globais (águas internacionais, atmosfera etc.), reside no fato de que: para atingir um cenário global considerado “ótimo”, é necessário que haja cooperação global, e, no entanto, os incentivos que cada país enfrenta atuam na direção oposta (Barrett, 1990, p. 70). Apesar de trazer exemplos distintos para o problema das externalidades globais (desmatamento na Amazônia e degradação da camada de ozônio), a lógica apontada por Barrett (1990) pode ser aplicada ao aumento das emissões de gases do efeito estufa, que

como apresentados no capítulo 1, são parte central dos efeitos deletérios da crise climática (aumento do nível do mar, acidificação dos oceanos etc.) que afetam desproporcionalmente, Estados como a República de Kiribati.

A partir dessa base, examina-se como o Regime Internacional de Mudanças Climáticas, consolidado no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e aprofundado pelo Acordo de Paris, estrutura princípios, normas e mecanismos de financiamento, monitoramento e fortalecimento de capacidades que condicionam as estratégias nacionais de adaptação (Keohane, 1984; Krasner, 1982). O Acordo de Paris, ao reafirmar o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, consolidou compromissos relacionados à formulação de Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs), ao estabelecimento de um Marco de Transparência Aprimorado e à ampliação do apoio financeiro e técnico aos países em desenvolvimento, especialmente os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento.

Paralelamente aos mecanismos negociais consolidados no âmbito da UNFCCC e do Acordo de Paris, os pequenos Estados insulares passaram, a partir de 2021, a buscar também na via jurisdicional internacional uma resposta à insuficiência da cooperação climática tradicional. Nesse contexto, Antígua e Barbuda e Tuvalu constituíram, em 31 de outubro de 2021, a Comissão dos Pequenos Estados Insulares sobre Mudança Climática e Direito Internacional (COSIS, na sigla em inglês - *Commission of Small Island States on Climate Change and International Law*), organização à qual posteriormente aderiram Palau, Niue, Vanuatu, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, São Cristóvão e Névis e Bahamas (COSIS, 2021). Amparada pelo artigo 2º, §2º, do acordo constitutivo, que a autoriza a requerer opiniões consultivas ao Tribunal Internacional do Direito do Mar (ITLOS, na sigla em inglês - *International Tribunal for the Law of the Sea*), a COSIS submeteu, em 12 de dezembro de 2022, um pedido de opinião consultiva ao Tribunal, solicitando a definição das obrigações específicas dos Estados-Parte da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, relativas à prevenção, redução e controle da poluição marinha decorrente das emissões antrópicas de gases de efeito estufa (ITLOS, 2024, par. 1-9).

O gesto pode ser lido como um “pedido de socorro institucional”. Diante da lentidão e da natureza predominantemente voluntária dos compromissos assumidos sob o regime climático, os pequenos Estados insulares recorreram a um foro jurisdicional distinto, buscando obrigações mais determinadas e exigíveis do que aquelas oferecidas pela arquitetura negocial da UNFCCC.

Em 21 de maio de 2024, o Tribunal, por decisão unânime de seus vinte e um juizes,

respondeu ao pedido reconhecendo que as emissões antrópicas de gases de efeito estufa absorvidas pelos oceanos configuram "poluição do meio marinho", nos termos do artigo 1º, §1º, item 4, do ITLOS, por resultarem em efeitos deletérios como o aquecimento e a acidificação oceânica (ITLOS, 2024, para. 161-179). A partir dessa qualificação, o Tribunal concluiu que os Estados-Parte possuem obrigações específicas, decorrentes sobretudo dos artigos 192 e 194 da Convenção, de adotar todas as medidas necessárias para prevenir, reduzir e controlar tal poluição, submetidas a um padrão de diligência devida qualificado como "rigoroso" (stringent), dada a gravidade dos riscos envolvidos (ITLOS, 2024, para. 241; KLERK, 2025, p. 184-186).

O Tribunal também rejeitou a tese de que o Acordo de Paris funcionaria como *lex specialis*⁴ capaz de esgotar as obrigações climáticas dos Estados, afirmando que o cumprimento das metas nacionalmente determinadas no âmbito da UNFCCC não é, por si só, suficiente para satisfazer as obrigações do artigo 194 da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS, na sigla em inglês - *United Nations Convention on the Law of the Sea*) (KLERK, 2025, p. 187-189). Essa decisão amplia, assim, o universo normativo aplicável à governança climática, deslocando parte da discussão do terreno primariamente político da UNFCCC para o terreno jurídico-convencional do Direito do Mar.

Embora Kiribati não figure entre os membros fundadores da COSIS, o país integra a Aliança dos Pequenos Estados Insulares (AOSIS, na sigla em inglês - *Alliance of Small Island States*) e é Estado-Parte da UNCLOS, circunstâncias que o vinculam diretamente às obrigações reconhecidas pela opinião consultiva. Kiribati. Ademais, engajou-se ativamente no processo consultivo paralelo perante a Corte Internacional de Justiça (CIJ), apresentando declaração escrita e reiterando, em nome da AOSIS, o princípio da equidade e a necessidade de que os Estados historicamente responsáveis pelas maiores emissões adotem medidas adicionais de mitigação (Kiribati, 2024 apud CIJ, 2024).

A opinião do TIDM reforça em certa medida o repertório de instrumentos à disposição de Kiribati no plano da cooperação internacional: para além da captação de recursos financeiros e técnicos discutida anteriormente, e que se ajusta ao modelo de cooperação descrito por Barrett (1999, p. 520) como maximização de benefícios conjuntos, os pequenos Estados insulares passam a dispor de um instrumento de natureza declaratória, mas de elevada

⁴ *Lex specialis* é princípio de interpretação segundo o qual, entre duas normas aplicáveis à mesma matéria, prevalece a mais específica sobre a mais geral (*lex specialis derogat legi generali*). No caso em análise, discutia-se se o Acordo de Paris deveria prevalecer sobre a UNCLOS quanto às obrigações climáticas dos Estados — tese rejeitada pelo Tribunal, que considerou os dois regimes complementares (KLERK, 2025, p. 187-189).

autoridade jurídica, capaz de pressionar por obrigações mais determinadas por parte dos grandes emissores.

Trata-se, nesse sentido, de uma judicialização da cooperação climática que não substitui, mas complementa e tensiona o regime negocial da UNFCCC, oferecendo a Estados como Kiribati um foro adicional de reivindicação normativa em face de sua condição de elevada vulnerabilidade e baixa responsabilidade histórica pelas emissões globais.

A adoção da Resolução 77/276 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 29 de março de 2023, ilustra de maneira exemplar como a ação coletiva, mesmo diante de fortes incentivos ao comportamento oportunista (Barrett, 1999), pode ser sustentada por meio de arranjos institucionais que reduzem custos de transação e incerteza entre atores estruturalmente assimétricos (Keohane, 1984): tratou-se da única solicitação de opinião consultiva da história da Assembleia Geral aprovada por consenso, sem votação, co-patrocinada por 132 Estados e resultante de uma campanha diplomática de mais de um ano liderada por Vanuatu à frente de um grupo nuclear de dezoito países, com apoio de organizações da sociedade civil e de movimentos juvenis do Pacífico (ONU, 2023).

Kiribati integrou essa arquitetura cooperativa não como copatrocinador original da resolução, mas por meio de sua participação processual perante a Corte Internacional de Justiça, apresentando declaração escrita em nome da Aliança dos Pequenos Estados Insulares (AOSIS) e reiterando o princípio da equidade e a responsabilidade histórica diferenciada dos grandes emissores (Kiribati, 2024 *apud* CIJ, 2024). O caso kiribatiano evidencia, assim, que a cooperação climática internacional em torno do país não se esgota nos mecanismos técnicos e financeiros mobilizados pelo KJIP (consultores setoriais, mesas-redondas de doadores e fundos concessionais coordenados por agências como a SPREP, a SPC, a GIZ e o PNUD), mas se projeta também sobre um plano jurídico-diplomático, no qual Estados estruturalmente vulneráveis convertem sua baixa capacidade material em capital normativo, articulando-se coletivamente, seja no âmbito da COSIS perante o ITLOS, seja no âmbito da AOSIS perante a CIJ, para pressionar por obrigações climáticas mais determinadas.

Essas duas redes de cooperação, a técnico-operacional do KJIP e a jurídico-normativa mobilizada em torno da Resolução 77/276, não operam de forma isolada, mas se reforçam mutuamente: a autoridade jurídica das opiniões consultivas tende a reforçar os princípios que, nos termos do conceito de regime internacional proposta por Krasner (1983, p. 2), estruturam o regime climático e já sustentam o acesso de Kiribati a financiamento concessional e assistência técnica, ao passo que a experiência acumulada de cooperação técnica no KJIP fornece ao país o capital institucional e a *expertise* diplomática necessários para participar

ativamente desses fóruns jurisdicionais internacionais.

3.1 COOPERAÇÃO NO REGIME INTERNACIONAL DE MUDANÇA CLIMÁTICA À LUZ DE KEOHANE E KRASNER

Neste subcapítulo, conceitua-se cooperação internacional a partir de Robert Keohane (1984), para quem a cooperação emerge quando atores ajustam seus comportamentos às preferências dos demais por meio de processos de coordenação política, mesmo na ausência de autoridade central, reduzindo custos de transação e incertezas no sistema internacional. Em seguida, aborda-se a noção de cooperação em Stephen Krasner (1982), articulando-a à ideia de regimes internacionais enquanto arranjos institucionais que estruturam expectativas e orientam comportamentos estatais. A partir dessa base, procede-se ao conceito de regime internacional em Krasner (1983 p. 2), entendido como “conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais convergem as expectativas dos atores em determinada área temática”. Como exemplos, destacam-se: princípios, como a soberania estatal ou as responsabilidades comuns, porém diferenciadas; normas, como obrigações de reporte e compromissos de mitigação; regras, como critérios formais para submissão de comunicações nacionais ou acesso a fundos multilaterais; e procedimentos de tomada de decisão, como a adoção de decisões por consenso nas Conferências das Partes.

Esse arcabouço permite compreender de que maneira a cooperação se estrutura no interior do Regime Internacional de Mudanças Climáticas e em regimes correlatos de gestão de riscos e desastres, como evidenciado no Marco de Ação de Hyogo (2005) e no Marco de Sendai para Redução do Risco de Desastres (2015), que estabelecem prioridades, metas e mecanismos de monitoramento orientadores das políticas nacionais.

Esse arcabouço de regimes que explica por que o padrão de cooperação identificado em Kiribati, no qual múltiplos doadores mantêm consultores, financiamento setorial e mecanismos de repasse relativamente estáveis, independentemente do governo em exercício, não deve ser lido apenas como uma escolha de política externa de cada administração kiribatiana, mas como efeito da inserção do país nos regimes de mudança climática e de gestão de risco de desastres já apresentados. Os princípios do regime, sobretudo o princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas, justificam o acesso preferencial de Kiribati a fundos concessionais e a assistência técnica como pequeno Estado insular e país menos desenvolvido. As normas de reporte, como a elaboração de comunicações nacionais e contribuições determinadas a nível nacional (NDCs), e as regras de acesso a mecanismos, como o Fundo Verde para o Clima e o Fundo Global para o Meio Ambiente, exigem

capacidade técnica de formulação de projetos que o próprio regime disponibiliza por meio de consultores e agências de apoio, como a Secretaria do Programa Regional do Pacífico para o Meio Ambiente (SPREP) e a Secretaria da Comunidade do Pacífico (SPC).

Nesse sentido, o KJIP é explicitamente construído para operacionalizar, no plano doméstico, os compromissos assumidos por Kiribati no âmbito do Marco de Ação de Hyogo e, mais recentemente, do Marco de Sendai, evidenciando como um instrumento nacional de planejamento é, em boa medida, um produto direto das regras e procedimentos do regime internacional (Krasner, 1983, p. 2). É também por essa via institucional, e não por uma liderança hegemônica de qualquer doador específico, que a cooperação em torno de Kiribati se sustenta ao longo do tempo, na linha do argumento de Keohane (1984) sobre a cooperação na “ausência de autoridade central” (neste caso, para o papel de doador).

Não há, no caso kiribatiano, um único parceiro hegemônico coordenando a assistência climática, mas uma constelação de doadores bilaterais e multilaterais (Austrália, Nova Zelândia, União Europeia, Japão, Banco Mundial, Banco Asiático de Desenvolvimento, Estados Unidos, Secretariado do Fórum das Ilhas do Pacífico) cuja cooperação é organizada por mecanismos recorrentes, como as mesas-redondas bianuais de doadores e a Secretaria do KJIP, que cumprem exatamente a função de reduzir custos de transação e incerteza destacada por Keohane (1984). É esse arranjo institucional, mais do que a vontade política de qualquer governo específico, que explica a permanência de pelo menos vinte especialistas e consultores internacionais atuando junto a ministérios kiribatianos de forma relativamente constante ao longo de diferentes administrações.

O regime internacional de mudança climática fornece a Kiribati precisamente a dimensão de inserção externa (*embeddedness*) que Evans (1995, p. 50) considera necessária à capacidade estatal, na forma de normas, regras e procedimentos que estruturam expectativas e viabilizam recursos e assistência técnica de maneira previsível. Mas, um regime internacional, por definição, não constrói a coesão burocrática interna, o recrutamento meritocrático estável e a autonomia de formulação de metas que Evans (1995, p. 12) identifica como o outro pilar, igualmente indispensável, da autonomia inserida. Kiribati está, assim, densamente inserido em um regime que estabiliza sua cooperação internacional, mas essa estabilidade de regimes não equivale, por si só, à edificação de uma burocracia doméstica autônoma.

Ou seja, o regime organiza e estabiliza a cooperação, mas não substitui nem neutraliza a assimetria estrutural de poder e de recursos entre Kiribati e seus parceiros internacionais, apenas filtra por meio de normas, regras e procedimentos previsíveis (Krasner, 1983, p. 2). Kiribati, dessa forma, converte parte de sua vulnerabilidade estrutural em acesso

relativamente estável a financiamento e assistência técnica, mas o faz dentro de parâmetros definidos por atores com muito mais poder relativo, e não em condições de igualdade.

Keohane (1984) reforça esse ponto ao distinguir cooperação de harmonia: para o autor, a cooperação ocorre quando os atores ajustam seu comportamento às preferências dos demais por meio de processos de coordenação política, o que não implica coincidência de interesses nem equilíbrio de poder entre as partes envolvidas. A estabilidade da cooperação climática em torno de Kiribati, portanto, não decorre de uma convergência espontânea de interesses entre o país e seus doadores, mas de um arranjo institucional que torna a relação previsível o suficiente para ambas as partes, ainda que em termos profundamente desiguais (Keohane, 1984).

Kiribati está inserido em um regime que estabiliza sua cooperação internacional, mas essa estabilidade dos regimes é compatível com, e em certa medida depende de, a permanência da própria assimetria estrutural que, em princípio, a cooperação deveria mitigar.

3.2 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO PLANO CONJUNTO DE IMPLEMENTAÇÃO DE KIRIBATI PARA MUDANÇAS CLIMÁTICAS E GESTÃO DO RISCO DE DESASTRES (KJIP)

Neste subcapítulo será apresentado o estudo de caso, para verificar inicialmente a existência de cooperação no processo de formulação do Plano Conjunto De Implementação De Kiribati Para Mudanças Climáticas E Gestão Do Risco De Desastres (KJIP). Para isso, serão descritas as contribuições de agências multilaterais e bilaterais com o processo de formulação, manutenção e execução do KJIP; iniciativas de agências como a Sociedade Alemã para a Cooperação Internacional (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (por meio do *Green Climate Fund*), o Fundo das Nações Unidas para a Infância, o Programa de Ajuda da Austrália (Ausaid) e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID). Identificando os atores internacionais envolvidos de maneira estruturada, classificando-os por tipo de contribuição (financeira, técnica ou mista)

Também serão examinadas as bases normativas que orientaram a formulação do KJIP, com destaque para a internalização das diretrizes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (1992), do Acordo de Paris e do Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres (2015), evidenciando a convergência entre adaptação climática, redução do risco de desastres e planejamento do desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, o subcapítulo discutirá como as quatro prioridades de ação do Marco de

Sendai (compreensão do risco, fortalecimento da governança do risco, investimento em resiliência e aprimoramento da preparação e reconstrução) foram refletidas na lógica integradora do KJIP, que articula adaptação climática e gestão do risco de desastres em um único instrumento de planejamento. Já no plano operacional do KJIP, serão detalhadas as contribuições técnicas dos atores internacionais que as viabilizaram. Como por exemplo: a realização de avaliações de vulnerabilidade, produção de dados geoespaciais e modelagens costeiras.

Por fim, o capítulo examinará a dimensão financeira da cooperação internacional a partir de relatórios institucionais e conjuntos de informações publicamente disponíveis acerca dos aportes financeiros destinados a Kiribati no período do KJIP, contemplando tanto mecanismos multilaterais quanto iniciativas bilaterais e regionais. Além dos instrumentos vinculados ao *Green Climate Fund*, por exemplo, serão descritos os registros oficiais de aprovação e desembolso de recursos provenientes de agências do sistema das Nações Unidas, programas regionais do Pacífico e parcerias bilaterais dos atores mencionados anteriormente (como a Sociedade Alemã para a Cooperação Internacional).

A análise da dimensão financeira da cooperação será estruturada em três movimentos complementares. Primeiro, será realizado um mapeamento descritivo dos valores aprovados e desembolsados, identificando fontes financiadoras, modalidades de apoio (subvenções, assistência técnica, fortalecimento institucional) e períodos de execução. Em seguida, os dados serão organizados de modo a permitir a comparação entre compromissos assumidos e recursos efetivamente transferidos, destacando eventuais lacunas, atrasos ou concentrações temáticas. Por fim, os aportes serão analisados qualitativamente à luz dos eixos estratégicos do KJIP, buscando compreender em que medida os fluxos financeiros se alinham às prioridades nacionais de adaptação e gestão do risco de desastres, bem como aos parâmetros normativos estabelecidos pelos regimes internacionais.

No âmbito da cooperação internacional voltada para a redução de riscos de desastres, a atuação de Kiribati se revelou consistente e alinhada aos marcos normativos multilaterais. Um dos exemplos desse alinhamento foi a elaboração do *National Disaster Risk Management Plan* (NDRMP), de 2012, estruturado em conformidade com o *Pacific Regional Framework for Action for Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters* (2005–2015), instrumento regional que operacionalizou, no Pacífico, as diretrizes do Marco de Ação de Hyogo (2005–2015). O plano incorpora princípios relacionados ao fortalecimento institucional, à identificação e avaliação de riscos, ao desenvolvimento de capacidades de preparação e resposta, bem como à promoção da resiliência das comunidades frente aos

desastres.

O Marco de Hyogo estabelecia, como objetivo central, “a construção da resiliência das nações e comunidades frente aos desastres” (UNDRR, 2005, p. 1), enfatizando a necessidade de integração da redução de riscos nas políticas públicas e no planejamento do desenvolvimento. Ao internalizar estas diretrizes no Plano Nacional de Gestão do Risco de Desastres, a República de Kiribati demonstrou aderência às recomendações internacionais que preconizam o fortalecimento de marcos legais e institucionais como condição para a diminuição de vulnerabilidades estruturais (UNDRR, 2005; Kiribati, 2012).

De forma indireta, pode-se afirmar que o Marco de Sendai oferece à Kiribati um arcabouço operacional que integra prevenção, preparação e reconstrução resiliente, alinhando-se às metas de adaptação climática e desenvolvimento sustentável. Conforme divulgado pela UNDRR, Anote Tong enfatizou que o fortalecimento da resiliência, em consonância com o Marco de Sendai e com os compromissos climáticos globais, é condição indispensável para que o país permaneça “acima da água” diante do avanço das ameaças climáticas (UNDRR, 2015).

O processo de formulação do Plano Conjunto de Implementação de Kiribati para Mudanças Climáticas e Gestão do Risco de Desastres (KJIP 2014–2023) deve ser compreendido como resultado de um processo densamente apoiado por cooperação internacional técnica e financeira, estruturado sob a lógica de coordenação multissetorial e integração entre adaptação climática e redução do risco de desastres. Desde sua concepção, o Plano foi concebido como instrumento integrador das agendas internacionais às prioridades nacionais, contando com assistência de organismos regionais e agências do sistema das Nações Unidas para assegurar alinhamento metodológico ao Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030 e às diretrizes da *United Nations Framework Convention on Climate Change* (Kiribati, 2014; UNDP, 2015).

Em primeiro, a Secretaria do Programa Regional do Meio Ambiente do Pacífico (SPREP) desempenhou papel central na assistência técnica durante a elaboração do Plano, especialmente no que se refere à integração entre políticas climáticas e instrumentos regionais do Pacífico. O apoio incluiu suporte metodológico para avaliação de vulnerabilidades, harmonização com estratégias regionais e fortalecimento da capacidade institucional do governo de Kiribati para acessar mecanismos internacionais de financiamento climático. O financiamento mobilizado por meio de iniciativas regionais coordenadas pela SPREP contribuiu para garantir coerência entre o Plano e os compromissos multilaterais assumidos por Kiribati (SPREP, 2014).

Em segundo, a Secretaria da Comunidade do Pacífico (SPC) atuou de maneira complementar, oferecendo suporte técnico especializado em coleta de dados, sistemas de informação climática e avaliação de riscos costeiros. A cooperação com a SPC envolveu o fortalecimento de capacidades técnicas nacionais para mapeamento de riscos e integração de dados científicos na formulação de políticas públicas, como exemplificado pelo *Bonriki Inundation Vulnerability Assessment* (BIVA), projeto que utilizou modelagem geoespacial e levantamentos topográficos de alta precisão para avaliar a vulnerabilidade à intrusão salina e à inundação costeira em Bonriki, South Tarawa, fornecendo subsídios cartográficos diretamente incorporados às estratégias nacionais de adaptação e gestão do risco de desastres (SPC, 2017; Austrália, 2014).

O BIVA contou, ainda, com apoio do Programa de Ciência das Mudanças Climáticas e Planejamento para Adaptação Pacífico-Austrália (PACCSAP, na sigla em inglês - *Pacific-Australia Climate Change Science and Adaptation Planning Program*), financiado pelo governo australiano, o que evidencia a natureza colaborativa e multinível da iniciativa, ao articular *expertise* técnica regional com financiamento bilateral voltado ao fortalecimento das capacidades científicas e institucionais de Kiribati. Esse tipo de iniciativa, que combina dados topográficos, análise geoespacial e interpretação científica aplicada à gestão pública, foi elemento essencial para a consolidação de um planejamento baseado em evidências (SPC, 2017).

No âmbito da cooperação bilateral, destaca-se a participação do programa “Enfrentando as Mudanças Climáticas na Região das Ilhas do Pacífico” (CCCPIR, na sigla em inglês - *Coping with Climate Change in the Pacific Islands Region*), implementado pela Secretaria da Comunidade do Pacífico (SPC) em parceria com a Sociedade Alemã para a Cooperação Internacional (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*), uma empresa do governo alemão atuante no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento. A atuação da Sociedade Alemã para Cooperação Internacional no processo de formulação do KJIP ocorreu também sob o acompanhamento do Ministério Federal da Cooperação Econômica e do Desenvolvimento da Alemanha (*Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*) (GIZ, 2014). Esse programa forneceu apoio técnico e recursos financeiros voltados à integração da adaptação climática nos processos de planejamento nacional, incluindo capacitação de servidores públicos e desenvolvimento de instrumentos de monitoramento e avaliação. O financiamento alemão, canalizado por meio do CCCPIR, contribuiu para institucionalizar a abordagem integrada entre clima e risco de desastres adotada no Plano (GIZ, 2014).

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP, na sigla em inglês - *United Nations Development Programme*), especificamente por meio de seu escritório em Suva, exerceu função estratégica como integrante da Equipe de Apoio Regional (RST, na sigla em inglês - *Regional Support Team*), que forneceu subsídios técnicos ao Grupo Nacional de Especialistas de Kiribati (KNEG) durante a elaboração do plano (Kiribati, 2014). A atuação do UNDP foi central para a Estratégia 1 (Fortalecimento da governança, políticas e legislação), visando integrar as considerações de adaptação climática em todos os planos operacionais e orçamentários ministeriais (Kiribati, 2014). Além do apoio técnico na estruturação institucional, o Programa é identificado como parceiro-chave na Estratégia 10, focada em fortalecer a capacidade nacional de acessar e monitorar o financiamento climático externo, facilitando o diálogo com mecanismos multilaterais (Kiribati, 2014).

A participação da agência é formalizada na Estratégia 12 (Aumento da participação e resiliência de grupos vulneráveis) e na Estratégia 7 (Educação, treinamento e conscientização), onde apoiou a incorporação da redução de riscos de desastres nos currículos escolares e a capacitação de jovens (Kiribati, 2014). A cooperação técnica da UNICEF também foi direcionada para a Estratégia 5 (Saúde), auxiliando no desenvolvimento de protocolos de resposta a emergências e fortalecendo planos de contingência para unidades de saúde e escolas em áreas de risco (Kiribati, 2014). Esse suporte garantiu que o Plano abordasse as necessidades específicas de crianças e pessoas com deficiência, ampliando a transversalidade das ações de adaptação (Kiribati, 2014).

No que se refere à dimensão financeira da cooperação internacional envolvida na formulação e no fortalecimento institucional associado ao Plano Conjunto de Implementação de Kiribati para Mudanças Climáticas e Gestão do Risco de Desastres, observa-se que os dados relativos aos aportes individualizados das diferentes organizações internacionais não são publicamente acessíveis de forma sistematizada. Embora relatórios institucionais mencionem apoio técnico, assessoramento metodológico e participação em processos de capacitação, não há discriminação detalhada, nos documentos oficiais disponíveis, dos valores específicos destinados por cada agência ao processo de formulação do Plano.

Uma exceção relevante a esse padrão de baixa transparência desagregada é o Fundo Verde para o Clima (GCF, na sigla em inglês - *Green Climate Fund*), cujo relatório apresentado à COP 28 (2023) aponta a aprovação do montante de USD 585.927,00 para Kiribati, dos quais USD 322.256 já haviam sido desembolsados e transferidos ao Ministério das Finanças e Desenvolvimento Econômico de Kiribati (UNFCCC, 2023, p. 117). Segundo o próprio relatório do GCF, esses recursos destinavam-se a três eixos principais: a)

Fortalecimento de Capacidades, entendido como o desenvolvimento de competências técnicas e institucionais para planejamento climático; b) Desenvolvimento de *pipeline* de Projetos, que consiste na estruturação e preparação técnica de propostas aptas a captar financiamento climático internacional; e c) Compartilhamento de Conhecimento, voltado à disseminação de boas práticas, produção de relatórios e consolidação de sistemas de monitoramento e aprendizagem institucional (UNFCCC, 2023, p. 117).

Consolidando os elementos anteriormente descritos, é possível organizar o conjunto de atores internacionais identificados na formulação, na execução e no monitoramento do KJIP em três grandes categorias, conforme a natureza institucional de cada organização: (i) agências multilaterais do sistema das Nações Unidas e mecanismos financeiros globais; (ii) organismos regionais do Pacífico; e (iii) parceiros bilaterais de cooperação para o desenvolvimento.

No primeiro grupo, situam-se o UNDP, o UNICEF, o GCF e, de forma indireta, agências como a Organização Mundial da Saúde (WHO) e a Organização Meteorológica Mundial (WMO), mencionadas no KJIP como parceiras de apoio técnico em estratégias específicas (Kiribati, 2014). A atuação do UNDP se caracteriza predominantemente como ator de contribuição técnica, tendo fornecido subsídios ao KNEG na Estratégia 1 e atuado como parceiro-chave na Estratégia 10, referente ao fortalecimento da capacidade de acesso a financiamento climático (Kiribati, 2014).

O UNICEF, por sua vez, também se enquadra como ator predominantemente técnico, tendo direcionado sua atuação às Estratégias 5, 7 e 12, com foco na transversalização de temas de infância e vulnerabilidade (Kiribati, 2014). O GCF se distingue dos demais por ser o único ator, dentre os mapeados, cuja contribuição financeira foi discriminada de forma individualizada e publicamente verificável, com valores aprovados e desembolsados destinados a três eixos de atuação relacionados ao fortalecimento institucional e à captação de financiamento climático (UNFCCC, 2023, p. 117).

No grupo dos organismos regionais do Pacífico, destacam-se a SPREP, responsável pela coordenação da Equipe de Apoio Regional (RST) e por assegurar a coerência entre o KJIP e os compromissos multilaterais assumidos por Kiribati (SPREP, 2014), e a SPC, cuja contribuição foi eminentemente técnica, por meio de projetos como o BIVA, de avaliação geoespacial de vulnerabilidade costeira (SPC, 2017). Ambos os organismos operam como intermediários regionais, mobilizando recursos e conhecimento técnico, traduzindo-os para o contexto institucional de Kiribati, o que os classifica, nesta pesquisa, como atores de contribuição mista, ainda que com peso predominantemente técnico.

Por fim, no grupo dos parceiros bilaterais, figuram a Alemanha, por meio da GIZ e do BMZ, cuja atuação combinou recursos financeiros e assistência técnica no âmbito do programa CCCPIR (GIZ, 2014); a Austrália, por meio do Ausaid e do Departamento de Mudanças Climáticas e Eficiência Energética, também classificada como ator de contribuição mista, tendo em vista o financiamento do PACCSAP e o apoio técnico prestado ao KNEG (Austrália, 2014); e os Estados Unidos, por meio da USAID, cuja participação registrada nos documentos oficiais se limita à assistência técnica ao processo de formulação do Plano (Kiribati, 2014). A União Europeia também compõe esse grupo, tendo contribuído tanto com financiamento, por meio do Fundo Europeu de Desenvolvimento (EDF9), que custeou a edição do próprio documento do KJIP, quanto com assistência técnica (Kiribati, 2014).

O Banco Mundial, o Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB) e o Programa de Ajuda da Nova Zelândia aparecem reiteradamente na Matriz de Ações do KJIP como parceiros de desenvolvimento associados a praticamente todas as estratégias, sugerindo papel financeiro relevante, ainda que sem individualização de valores nos documentos consultados (Kiribati, 2014, p. 61). O Banco Mundial, especificamente, também financiou outros projetos, que foram mencionados anteriormente, como o *Kiribati Adaptation Project* (KAP II), por meio de doação do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF), no valor de USD 1,8 milhão, mas estruturalmente relacionado à sua formulação (World Bank, 2006). Já o Japão e o Secretariado do Fórum das Ilhas do Pacífico (PIFS) aparecem exclusivamente vinculados à Estratégia 11, voltada à soberania e à identidade cultural de Kiribati, atuando como parceiros técnico-diplomáticos junto ao Ministério das Relações Exteriores (Kiribati, 2014, p. 64).

O segundo movimento da análise, envolve a comparação entre compromissos assumidos e recursos efetivamente transferidos. Nesse sentido, a comparação pretendida esbarra justamente na limitação de transparência e desagregação financeira já apontada: apenas o GCF permite essa aferição de forma direta, com uma taxa de desembolso de aproximadamente 55% do montante aprovado até o relatório de 2023 (UNFCCC, 2023, p. 117). Para os demais atores, a Matriz de Ações do KJIP (Kiribati, 2014, p. 61), apresenta valores indicativos de custo por estratégia em dólares australianos, mas agregados entre múltiplos parceiros de desenvolvimento, sem atribuição individualizada por doador, o que impede a reconstituição de um quadro de desembolsos efetivos por ator.

O quadro-síntese localizado no apêndice A consolida esse mapeamento (14 atores, classificados por categoria, tipo de contribuição, modalidade, valores quando disponíveis, além do período de execução).

Por fim, o capítulo propõe o enquadramento conceitual de Boa Prática, articulando-o à análise do Plano Conjunto de Implementação de Kiribati para Mudanças Climáticas e Gestão do Risco de Desastres (KJIP 2014–2023), buscando definir se as ações do KJIP podem ser consideradas como Boa Prática, por meio de um quadro comparativo dos princípios de Boas Práticas articulados por Dunda (2022) com as ações propostas nas estratégias do KJIP.

A literatura sobre Boas Práticas (BP) demonstra que o conceito ultrapassa a simples identificação de iniciativas consideradas bem-sucedidas, constituindo-se em um instrumento analítico destinado à avaliação da qualidade, da efetividade e da capacidade de reprodução de políticas públicas, programas e projetos. Em vez de se restringir aos resultados alcançados, a abordagem das BP procura compreender os elementos que explicam o êxito de determinada intervenção, considerando aspectos como planejamento, participação dos atores envolvidos, eficiência na utilização dos recursos, inovação, sustentabilidade e possibilidade de adaptação a diferentes contextos institucionais. Sob essa perspectiva, uma ação somente pode ser considerada uma Boa Prática quando demonstra reunir um conjunto de características que favorecem sua implementação, sua permanência ao longo do tempo e sua capacidade de produzir benefícios concretos para o público-alvo, podendo servir como referência para outras experiências semelhantes.

Dunda (2022) ressalta que as Boas Práticas devem ser analisadas de maneira multidimensional, considerando simultaneamente aspectos relacionados ao planejamento institucional, à coordenação entre diferentes atores, à participação social, à eficiência administrativa, à inovação, ao respeito aos direitos humanos, à sustentabilidade e ao potencial de replicabilidade das iniciativas.

A utilização de critérios para identificação de Boas Práticas busca conferir maior objetividade à avaliação de políticas públicas, programas e projetos. Em vez de considerar uma iniciativa como bem-sucedida apenas pelos resultados alcançados, o modelo do *Good Practices Template* propõe um conjunto de critérios que permitem examinar diferentes dimensões do processo de formulação, implementação e monitoramento das ações. Essa abordagem parte do pressuposto de que uma Boa Prática não é caracterizada por um único atributo, mas pela convergência de diversos elementos que, em conjunto, contribuem para aumentar sua efetividade, legitimidade, sustentabilidade e potencial de replicação.

Nesse sentido, os critérios apresentados no *Good Practices Template* (FAO, 2016), dispostos no quadro 09 abaixo funcionam como parâmetros analíticos que possibilitam avaliar a qualidade institucional de uma política pública. Cada critério representa um aspecto considerado relevante para o sucesso de uma intervenção, abrangendo desde a identificação

do problema e a definição dos objetivos até aspectos relacionados à coordenação institucional, participação dos atores envolvidos, inovação, eficiência na utilização dos recursos, monitoramento dos resultados e possibilidade de adaptação a diferentes contextos. Dessa forma, a avaliação deixa de concentrar-se exclusivamente nos produtos obtidos e passa a considerar também os processos que permitiram sua consecução.

Quadro 08: Critérios de Boas Práticas do *Good Practices Template*

CRITÉRIOS	DESCRIÇÃO
Eficácia e sucesso	Provou sua relevância estratégica como a forma mais eficaz de atingir um objetivo específico; foi adotado com sucesso e teve um impacto positivo em indivíduos e/ou comunidades;
Ambiental, econômica e socialmente sustentável	Atende às necessidades atuais, em particular as essenciais dos mais pobres do mundo, sem comprometer a capacidade de atender às necessidades futuras;
Sensível ao gênero	Deve mostrar como os atores, homens e mulheres, envolvidos no processo conseguiram melhorar seus meios de subsistência;
Tecnicamente viável	A base de uma Boa Prática deve ser fácil de aprender e implementar;
Inerentemente participativa	São essenciais, pois dão suporte a um senso comum de propriedade das decisões e ações;
Replicável e adaptável	Deve ter potencial para replicação e, portanto, ser adaptável a objetivos semelhantes em situações variadas;
Redução de riscos de desastres/crises	Contribui para reduzir risco de desastres/crises e para resiliência

Fonte: FAO (2016, p.2)

Tomando como referência os sete critérios de boas práticas sistematizados no *Good Practices Template* (FAO, 2016) e apresentados no Quadro 9, o Quadro 10, a seguir, aplica esse mesmo conjunto de parâmetros às doze estratégias que compõem o KJIP (2014-2023), permitindo verificar, estratégia a estratégia, em que medida cada uma delas atende, atende parcialmente ou não atende aos critérios de eficácia e sucesso, sustentabilidade ambiental/econômica/social, sensibilidade de gênero, viabilidade técnica, participação, replicabilidade e redução de riscos.

Quadro 09: Critérios de Boas Práticas e Estratégias do KJIP

Estratégia	Eficácia e Sucesso	Sustentável (A/E/S)	Sensível ao gênero	Tecnicamente viável	Participativa	Replicável/adaptável	Redução de riscos
1 - Fortalecer a boa governança, políticas, estratégias, planos e marcos legais	●	●	●	✓	✓	✓	✓

2 - Melhorar a geração, gestão e compartilhamento de conhecimento e informações	●	●	●	✓	●	✓	✓
3 - Fortalecer e promover o “esverdeamento” do setor privado	●	✓	●	✓	●	✓	●
4 - Aumentar a segurança hídrica e alimentar com abordagens integradas	●	✓	✓	✓	✓	✓	✓
5 - Fortalecer e manter serviços de saúde resilientes	●	●	✓	✓	●	✓	✓
6 - Promover infraestrutura resiliente e gestão eficaz do uso da terra	●	✓	●	✓	●	✓	✓
7 - Implementar programas abrangentes de educação, capacitação e conscientização	●	✓	✓	✓	✓	✓	✓
8 - Aumentar a eficácia dos sistemas de alerta precoce e da resposta a emergências	●	●	●	✓	●	✓	✓
9 - Promover energia sustentável e eficiência energética	●	✓	●	✓	●	✓	●
10 - Fortalecer a capacidade de acessar financiamento climático e gerir parcerias	●	●	●	✓	●	✓	●
11 - Manter a soberania e a identidade cultural únicas de Kiribati	●	●	—	●	—	●	—
12 - Aumentar a participação e resiliência de grupos vulneráveis	●	●	✓	●	✓	✓	✓

Legenda:

- ✓ Atende diretamente ao critério, com evidência textual no KJIP;
- Atende parcial ou indiretamente ao critério;
- Não evidenciado no texto do KJIP para essa estratégia.

Fonte: Elaboração do autor (2026)

Uma primeira discussão metodológica precisa ser realizada antes de qualquer conclusão de mérito: o critério "eficácia e sucesso" exige que a prática "tenha sido adotada com sucesso" e "provado" seu impacto, ou seja, pressupõe uma avaliação *ex post*. Como o KJIP é um plano *ex ante*, publicado em 2014 para o horizonte 2013-2023, nenhuma de suas 12 estratégias pode, pela própria natureza do documento, receber um símbolo “✓” pleno nesse critério: o que as estratégias descritas na tabela 15 do Anexo 01 do KJIP (e apresentadas sistematicamente no Quadro 04) oferece são resultados pretendidos e indicadores de desempenho, não evidências de implementação.

Delineado esse panorama geral, cabe agora examinar individualmente cada uma das doze estratégias do KJIP à luz dos critérios do *Good Practices Template* (Quadro 08), de modo a evidenciar, para cada linha do Quadro 10, os elementos textuais do Anexo 1 que

justificam a atribuição dos símbolos "✓", "●" ou "—", e em que medida a natureza específica de cada estratégia, mais comunitária, mais institucional ou mais financeira explica sua maior ou menor aderência aos sete critérios de Boa Prática abordados pelo *Good Practices Manual* (FAO, 2016)

Estratégia 1: Fortalecer a boa governança, políticas, estratégias, planos e marcos legais mobiliza, no Anexo 1 do KJIP, um processo de revisão legislativa que inclui seis consultas públicas nas Ilhas Gilbert, Line e Phoenix e em Tarawa (Kiribati, 2014), o que justifica o "✓" pleno em participação: diferentemente de estratégias conduzidas apenas por gabinetes técnicos, aqui a formulação normativa passa por audiência comunitária antes da submissão ao Gabinete e ao Parlamento. A viabilidade técnica também recebe "✓", pois a estratégia se apoia em mecanismos já existentes de governo (Ministérios setoriais, Procuradoria-Geral, KNEG) em vez de exigir capacidade nova. Contudo, sustentabilidade e sensibilidade de gênero permanecem apenas parciais: a revisão de leis, como o *Disaster Management Act* ou o *Public Health Ordinance*, menciona redução de risco de forma explícita, mas não detalha, no texto disponível, como homens e mulheres são diferentemente afetados pelos marcos legais revisados, o que revela uma lacuna relevante frente ao critério de "sensibilidade ao gênero" do Quadro 09, que exige demonstrar como ambos os grupos melhoram seus meios de subsistência.

Estratégia 2: Melhorar a geração, gestão e o compartilhamento de conhecimento e informações concentra-se na criação de um banco de dados nacional integrado e no fortalecimento de capacidades de coleta, análise e monitoramento de dados (Kiribati, 2014, p.). Por sua própria natureza, essa estratégia satisfaz plenamente a viabilidade técnica e a replicabilidade. Sistemas de informação são, por definição, desenhados para serem adaptados a diferentes setores, todavia, a participação aparece apenas parcialmente marcada, pois a estratégia é concebida como um instrumento de apoio à decisão para o governo e para os setores, sem que as ações do Anexo 1 do KJIP explicitem mecanismos de consulta comunitária equivalentes aos da Estratégia 1. Também por isso, o critério de sustentabilidade tripla (ambiental, econômica e social) e o de sensibilidade ao gênero permanecem indiretos: a estratégia é um meio-fim para outras estratégias (ela mesma remete à Estratégia 7 para a disseminação de informações), o que dilui sua capacidade de demonstrar, isoladamente, impacto de gênero ou ambiental direto, nos termos do Quadro 08.

Estratégia 3: Fortalecer e promover o "esverdeamento" do setor privado tem como foco o aumento de pequenos negócios que processam produtos locais e a incorporação de risco climático nos planos estratégicos empresariais, incluindo a viabilidade de microsseguros

(Kiribati, 2014). O critério de sustentabilidade recebe "✓" porque a estratégia articula deliberadamente as três dimensões: ambiental (iniciativas de "esverdeamento" em turismo, comércio e transporte), econômica (diversificação de mercado para pequenos produtores) e social (proteção do negócio local contra perdas por desastres). Ainda assim, a redução de riscos aparece apenas parcial: o estudo de viabilidade de microsseguros é uma ação preparatória, não uma medida de mitigação direta, o que a diferencia do "✓" pleno atribuído a estratégias como a 4 e a 7. A participação também permanece parcial, pois os atores mobilizados nesta estratégia (Ministério do Turismo, Comércio, Indústria e Cooperativas (MTCIC), Câmara de Comércio de Kiribati, e a seguradora governamental *Kiribati Insurance Company*) são majoritariamente institucionais (Kiribati, 2014, p. 29), não comunidades diretamente, o que limita a adesão ao critério de "prática inerentemente participativa" do Quadro 08.

Estratégia 4: Aumentar a segurança hídrica e alimentar com abordagens integradas é, junto à Estratégia 7, a que mais amplamente satisfaz o *Good Practices Template*. As sub-ações do Anexo 1 preveem que comunidades e conselhos insulares implementem, elas próprias, medidas de adaptação a partir de uma avaliação de vulnerabilidade de base comunitária (a abordagem *Whole of Island*), o que sustenta o "✓" em participação (Kiribati, 2014, p. 40). O critério de sensibilidade ao gênero também é atendido diretamente, na medida em que a gestão de recursos hídricos e a formação de comitês comunitários de água e saneamento são desenhadas para incluir mulheres nas decisões sobre um recurso do qual, em Kiribati, elas são tradicionalmente responsáveis pela gestão doméstica. A sustentabilidade tripla aparece de forma explícita — culturas resistentes à seca e ao calor, preservação de alimentos locais e manejo pesqueiro costeiro sustentável —, e a própria formulação da estratégia, centrada na resiliência de ecossistemas, atende diretamente à redução de riscos de desastres, tal como exigido pelo Quadro 08.

Estratégia 5: Fortalecer e manter serviços de saúde resilientes recebe "✓" em sensibilidade de gênero porque as ações de vigilância epidemiológica e de comunicação de risco à saúde são desenhadas para atingir públicos diferenciados, incluindo mulheres, jovens com deficiência e homens, na disseminação de informação sobre doenças sensíveis ao clima (Kiribati, 2014). A viabilidade técnica também é plena, apoiada no fortalecimento de laboratórios já existentes do Ministério da Saúde. Entretanto, a participação permanece parcial: as sub-ações são conduzidas essencialmente por corpo técnico (MHMS, organizações religiosas, ONGs de apoio), sem o mesmo nível de protagonismo comunitário observado na Estratégia 4. A sustentabilidade também não é plenamente evidenciada, pois a estratégia é

primariamente reativa a impactos de saúde já identificados, e não uma ação de sustentabilidade ambiental ou econômica no sentido mais amplo do critério do Quadro 09.

Estratégia 6: A dimensão de sustentabilidade materializa-se sobretudo nas ações de *climate-proofing* de escolas e de edificações públicas, previstas no Resultado esperado 6.1, cujo objetivo é assegurar que edifícios, infraestrutura e serviços públicos permaneçam adequadamente mantidos e resilientes às mudanças climáticas e aos desastres (Kiribati, 2014, p. 86). Já o critério de redução de riscos decorre diretamente da natureza preventiva dessas intervenções, uma vez que a retrofitagem de escolas, estradas, calçadas (*causeways*) e edificações de serviços essenciais busca antecipar, e não apenas remediar, os efeitos de eventos climáticos extremos sobre a infraestrutura física do arquipélago.

Cabe acrescentar que a viabilidade técnica da Estratégia 6 também pode ser considerada plena, na medida em que se apoia em mecanismos financeiro-institucionais já testados internacionalmente, a exemplo do fundo rotativo (*revolving fund*) proposto para sustentar a manutenção contínua de infraestrutura resiliente ao clima. Segundo o próprio texto do KJIP, esse mecanismo, expressamente distinto do *Revenue Equalisation Reserve Fund*⁵ já existente, deveria ser precedido da elaboração de um estudo de opções (*option paper*) sobre manutenção de infraestrutura e de uma proposta submetida ao Gabinete (*Cabinet concept paper*), definindo escopo, tarifas, tipologias de obras contempladas e modelo de gestão (Kiribati, 2014, p. 87). A previsão de instrumento análogo para sistemas comunitários de água e saneamento, no âmbito do Resultado 6.3, indica que a estratégia não se limita a grandes obras físicas, mas busca institucionalizar, de forma replicável, um modelo de autossustentação financeira da infraestrutura pública, o que reforça também sua aderência ao critério de replicabilidade e adaptabilidade do Quadro 08.

Estratégia 7: Implementar programas abrangentes de educação, capacitação e conscientização iguala-se à Estratégia 4 como a mais alinhada aos critérios de Boas Práticas, recebendo "✓" em todos os critérios exceto eficácia (limitada pela natureza *ex ante* do plano). Isso decorre de sua própria formulação: a estratégia integra capacitação escolar em redução de risco, qualificação técnico-profissional inclusiva de grupos vulneráveis e ações de conscientização voluntária nas comunidades (Kiribati, 2014). A sensibilidade de gênero é explícita, com currículos e materiais voltados tanto a meninas quanto a meninos, e a participação é estruturalmente incorporada, já que a mudança de comportamento (o próprio

⁵ O Revenue Equalisation Reserve Fund (RERF) é o fundo soberano de Kiribati, criado em 1956 a partir das receitas da mineração de fosfato em Banaba, utilizado desde então para compensar a volatilidade orçamentária do país (Banco Asiático de Desenvolvimento, 2019).

objetivo da estratégia), depende da adesão ativa da população. Por operar no nível comunitário e escolar, essa estratégia corresponde exatamente ao registro para o qual o *Good Practices Template* da FAO foi concebido, o que explica sua aderência quase integral aos critérios de boas práticas (FAO, 2016, p. 2).

Estratégia 8: Aumentar a eficácia dos sistemas de alerta precoce e da resposta a emergências atende diretamente à redução de riscos de desastres, seu próprio objeto, e à viabilidade técnica, apoiada no fortalecimento institucional do Gabinete Nacional de Gestão de Desastres e dos Comitês Insulares de Desastre (Kiribati, 2014). Contudo, os demais critérios aparecem apenas parcialmente satisfeitos: a governança de emergência é, por natureza, uma função de Estado centralizada, o que limita a participação comunitária a um papel consultivo via conselhos insulares, e não há, no texto do Anexo 1, evidência explícita de diferenciação por gênero na concepção dos sistemas de alerta, ainda que o KJIP declare, de forma geral, que todas as estratégias são inclusivas de grupos vulneráveis (Kiribati, 2014). Essa generalidade, inclusão declarada como princípio transversal, mas não detalhada por estratégia, é justamente o que sustenta o símbolo "○" e não "✓" nos critérios de gênero em diversas linhas do Quadro 09.

Estratégia 9: Promover energia sustentável e eficiência energética satisfaz diretamente o critério de sustentabilidade, por articular a transição energética a incentivos regulatórios e à revisão de políticas que hoje desincentivam fontes renováveis (Kiribati, 2014). É também a segunda estratégia mais cara do KJIP (11% do orçamento total), o que indica investimento consistente com sua meta de longo prazo. Ainda assim, a redução de riscos aparece apenas parcialmente, pois o vínculo entre eficiência energética e resiliência a desastres é indireto, a estratégia mitiga vulnerabilidade energética estrutural, mas não responde a eventos climáticos extremos da mesma forma direta que as Estratégias 4, 6 e 8. A participação também é parcial, concentrada em atores institucionais (Unidade de Planejamento Energético, Junta de Serviços Públicos, setor privado de energia), sem menção equivalente a conselhos comunitários.

Estratégia 10: Fortalecer a capacidade de acessar financiamento climático e gerir parcerias é, por definição, uma estratégia de natureza administrativo-financeira: suas sub-ações tratam do fortalecimento de sistemas de monitoramento orçamentário e da capacitação de servidores do Ministério das Finanças (Kiribati, 2014). Isso garante o "✓" em viabilidade técnica e replicabilidade, mecanismos de gestão financeira são inerentemente adaptáveis a outros contextos, mas explica por que os demais critérios permanecem majoritariamente parciais: eficácia, sustentabilidade, sensibilidade de gênero, participação e

redução de riscos são, aqui, efeitos indiretos e de segunda ordem, mediados pelo sucesso de outras estratégias que essa capacidade de financiamento viabiliza. Trata-se, assim como a Estratégia 2, de uma estratégia "meio", cuja contribuição às boas práticas do Quadro 09 se realiza por transferência às estratégias fins.

Estratégia 11: Como já discutido, a Estratégia 11 é a única a não satisfazer, nem parcialmente, três critérios simultaneamente (gênero, participação e redução de riscos), reunindo apenas 1% do orçamento do KJIP. É útil reiterar, à luz do Quadro 09, que essa estratégia trata de um objetivo qualitativamente distinto das demais: proteger a Zona Econômica Exclusiva de Kiribati e sua soberania diante da elevação do nível do mar (Kiribati, 2014). O próprio critério de "redução de riscos de desastres/crises" da FAO (2016) pressupõe um evento adverso pontual e localizado, ao passo que o "risco" tratado pela Estratégia 11 é existencial e de longuíssimo prazo (a perda de soberania), o que evidencia um limite estrutural do instrumento de avaliação, e não necessariamente uma falha da estratégia em si.

Estratégia 12: Aumentar a participação e resiliência de grupos vulneráveis satisfaz diretamente os critérios de sensibilidade de gênero, participação e redução de riscos, na medida em que suas sub-ações preveem o treinamento de jovens (meninas e meninos) como multiplicadores, a criação de representação juvenil em grupos de trabalho climáticos e estratégias de comunicação voltadas à saúde mental de jovens diante da ansiedade climática (Kiribati, 2014). Essa é a estratégia mais explicitamente concebida em torno do critério de "prática inerentemente participativa" do Quadro 09, pois seu próprio objetivo é ampliar a apropriação de decisões por parte de quem tradicionalmente é excluído delas. Ainda assim, eficácia, sustentabilidade e viabilidade técnica permanecem parciais, refletindo o caráter recente e de baixo orçamento (2%) dessa estratégia frente às demais, o que limita, por ora, evidências robustas de resultado.

Dentro desse limite comum a todas as linhas, um padrão nítido emerge: as Estratégias 4 e 7 são as que mais amplamente satisfazem o *Good Practices Template*, reunindo sustentabilidade tripla, sensibilidade de gênero explícita, viabilidade técnica, participação comunitária e redução de risco simultaneamente, não por acaso, são estratégias operacionalizadas em nível comunitário, o registro para o qual o próprio *template* da FAO foi concebido. A Estratégia 6, apesar de concentrar 51% de todo o orçamento do KJIP, também atende à maioria dos critérios, com a notável exceção da participação (as sub-ações do Anexo 1 do KJIP são conduzidas por "autoridades de planejamento competentes", não por comunidades), o que relativiza a crítica de que o dinheiro do KJIP estaria "mal alocado"

apenas por se concentrar em infraestrutura: tecnicamente, essa é uma estratégia bem-alinhada aos critérios de Boa Prática, ainda que pouco participativa.

O contraste mais nítido está na Estratégia 11. É a única das doze a não satisfazer, mesmo parcialmente, três critérios simultaneamente: sensibilidade de gênero, participação e redução de riscos, no Anexo 1 do KJIP (Kiribati, 2014, p.108), suas sub-ações (pesquisa sobre a Zona Econômica Exclusiva, revisão da UNCLOS, emenda constitucional, articulação diplomática) são conduzidas exclusivamente pelo Ministério das Pescas e Recursos Oceânicos (MFMRD, na sigla em inglês - *Ministry of Fisheries and Marine Resources Development*) pela Procuradoria-Geral de Kiribati e pelo Ministério das Relações Exteriores e Imigração (MFAI, na sigla em inglês - *Ministry of Foreign Affairs & Immigration*), em parceria unicamente com atores internacionais (União Europeia, Banco Mundial, Austrália, Nova Zelândia, Japão, Fórum das Ilhas do Pacífico), não há nenhuma menção a comunidades, conselhos insulares, ONGs, igrejas ou setor privado, ao contrário de praticamente todas as demais estratégias.

4. CONCLUSÕES

Retomando a pergunta de pesquisa, “Em que medida a cooperação internacional mobilizada no processo de adaptação às mudanças climáticas contribuiu para a construção da capacidade estatal de Kiribati?”, os resultados apresentados ao longo do capítulo 3 permitem oferecer uma resposta matizada, que reconhece avanços concretos sem, contudo, confirmar a hipótese de uma capacidade estatal plenamente consolidada nos termos propostos por Evans (1995).

Essa resposta não pode ser dissociada do quadro de vulnerabilidade física e socioeconômica delineado no capítulo 1, que justifica, em grande medida, a própria natureza da cooperação internacional analisada. Kiribati figura entre os Estados mais expostos aos efeitos das mudanças climáticas, condição decorrente de sua conformação geográfica enquanto arquipélago de atóis coralíneos sem pontos habitados a mais de dois metros acima do nível do mar, com exceção da ilha de Banaba. As projeções de elevação do nível do mar para 2100, que variam de 33 a 65 centímetros em cenários de baixas emissões a 65 e 122 centímetros em cenários de altas emissões, somam-se a processos já observados de submersão de território, como o desaparecimento das ilhotas de Tebua Tarawa e Abanuea em 1999, e a fenômenos correlatos de erosão costeira, intrusão salina em aquíferos e reservatórios de água doce, e maior frequência de eventos extremos, a exemplo dos danos causados pelo Ciclone Tropical Pam em 2015. Esse quadro de exposição física é agravado por seus custos

econômicos, estimados pelo Banco Asiático de Desenvolvimento em até 2,8% do PIB anual, com projeções de perdas cumulativas superiores a 20% do PIB até 2050 caso não sejam adotadas medidas de adaptação efetivas. É justamente esse conjunto de riscos, descrito no capítulo 1, que fundamenta tecnicamente a centralidade atribuída pelo KJIP às estratégias de infraestrutura física e de segurança hídrica e alimentar, e que explica, em parte, por que a cooperação internacional se voltou prioritariamente para intervenções de caráter físico e mensurável.

Partindo da leitura crítica de autores como Ribot (2010), Pelling (2011), de que a vulnerabilidade climática não deve ser compreendida como um dado puramente natural, mas como resultado de processos políticos que distribuem recursos, definem prioridades e produzem relações de poder. Essa advertência teórica encontrou sustentação empírica (ainda que de forma parcial) nos resultados do capítulo 3: a cooperação internacional, ao concentrar-se na resposta técnica à vulnerabilidade física, não investiu de forma proporcional no fortalecimento da soberania, da identidade cultural e da capacidade estatal autônoma de Kiribati, elementos considerados indispensáveis para que a adaptação não se convertesse em mero aprofundamento da dependência institucional do país.

O mapeamento dos atores internacionais envolvidos na elaboração e execução do KJIP revelou uma arquitetura de cooperação multinível e heterogênea, composta por agências multilaterais (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Fundo das Nações Unidas para a Infância, Fundo Verde para o Clima), organismos regionais do Pacífico (Secretaria da Comunidade do Pacífico e Secretariado do Programa Regional do Pacífico para o Meio Ambiente) e parcerias bilaterais (Sociedade Alemã para a Cooperação Internacional, Programa de Ajuda da Austrália e Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional). Essa multiplicidade de atores contribuiu de formas distintas e complementares: enquanto agências como a Sociedade Alemã para a Cooperação Internacional e a Secretaria da Comunidade do Pacífico concentraram seu aporte na dimensão técnica, por meio de avaliações de vulnerabilidade, modelagens costeiras e capacitação institucional, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento exerceu papel estratégico no fortalecimento da governança climática e no acesso a financiamento externo, atuando de forma transversal em diferentes estratégias do plano.

No que se refere à dimensão financeira, a análise indicou que, apesar da baixa transparência de dados desagregados por agência doadora, os registros disponíveis, como os do Fundo Verde para o Clima, e a própria estrutura orçamentária do KJIP evidenciam uma concentração expressiva de recursos em obras de infraestrutura física, com a Estratégia 6

absorvendo isoladamente cerca de metade do custo total do plano, ao passo que estratégias diretamente vinculadas ao fortalecimento burocrático e à autonomia decisória do Estado, como a Estratégia 1 e a Estratégia 10, receberam parcelas orçamentárias marginais. Essa assimetria financeira encontra correspondência direta nos resultados de implementação apresentados no Relatório de Acompanhamento de Implementação (2014 a 2018): as estratégias de governança e gestão de riscos de desastres (Estratégias 1, 7 e 8) apresentaram os maiores percentuais de ações em andamento ou concluídas, enquanto o fortalecimento da capacidade de acesso a financiamento (Estratégia 10), a participação de grupos vulneráveis (Estratégia 12) e, de modo mais crítico, a manutenção da soberania e da identidade nacional (Estratégia 11) registraram os níveis mais baixos de execução, este último sem qualquer ação reportada até o período analisado.

A aplicação do referencial de boas práticas de Dunda (2022) e do *Good Practices Template* às doze estratégias do KJIP reforçou essa constatação sob outro ângulo. As Estratégias 4 e 7, operacionalizadas em nível comunitário, foram as que mais satisfizeram os critérios de sustentabilidade, participação e sensibilidade de gênero, confirmando a adequação do instrumento a iniciativas de base local. À luz do referencial teórico de Evans (1995), os resultados do capítulo 3 corroboram a leitura de que a cooperação internacional produziu capacidades reais, sobretudo técnicas, operacionais e de infraestrutura física, mas de natureza setorial e condicionada pelos ciclos de projeto e pelas prioridades dos financiadores externos.

A capacidade construída se volta para tornar o aparato estatal mais eficiente na captação e na administração de recursos externos, e não necessariamente mais autônomo em relação a eles. Configura-se, assim, não uma autonomia inserida (*embedded autonomy*) no sentido pleno do conceito, mas uma dependência gerenciada: um Estado capaz de converter parte da atenção internacional em obras concretas de adaptação e em uma narrativa nacional coerente, ainda que sem alcançar a coesão autossustentada.

Retomando o argumento inicial deste trabalho, a experiência de Kiribati com o KJIP e com a cooperação internacional que o sustentou não pode ser dissociada da condição mais ampla em que se insere: a de um Estado situado na linha de frente do Antropoceno, essa época em que, como formulam Crutzen e Stoermer (2000) e Chakrabarty (2009), a humanidade se tornou, ela própria, uma força geológica capaz de alterar os parâmetros físicos que sustentam a vida no planeta. Se, como argumenta Latour (2020, p. 14), o Terrestre deixou de ser um cenário passivo para se tornar um ator político que reage às investidas humanas, Kiribati talvez seja um dos exemplos mais nítidos dessa reação: um país cuja própria existência territorial é posta em xeque não por ações que ele mesmo produziu, mas pelas

consequências acumuladas de um processo histórico e geologicamente desigual, no qual os Estados menos responsáveis pelas emissões são também os mais expostos a seus efeitos.

É justamente nesse contexto que a cooperação internacional, analisada ao longo deste trabalho por meio do KJIP, assume um significado que transcende a mera transferência de recursos técnicos e financeiros: ela se torna o instrumento por meio do qual um pequeno Estado insular busca negociar sua permanência dentro da nova temporalidade geológica que o Antropoceno impôs a todos, mas que recai de forma desproporcional sobre alguns. Contudo, como discutido a partir de Evans (1995) e da crítica de Mallin (2018), essa cooperação carrega em si uma tensão estrutural: ao mesmo tempo em que oferece a Kiribati os meios técnicos e financeiros para enfrentar riscos que sua própria capacidade doméstica jamais supriria isoladamente, ela também corre o risco de reproduzir, na escala das políticas públicas, a mesma assimetria de poder que caracteriza o próprio fenômeno climático global concentrando recursos em obras de infraestrutura visíveis aos doadores internacionais, em detrimento do fortalecimento da autonomia política, jurídica e cultural que permitiria ao país não apenas se adaptar, mas seguir sendo sujeito, e não apenas objeto, de sua própria história diante da crise climática.

Conclui-se que a cooperação internacional mobilizada no processo de adaptação às mudanças climáticas contribuiu de maneira significativa, porém desigual e parcial, para a construção da capacidade estatal de Kiribati. Essa contribuição foi mais robusta nas dimensões técnica e infraestrutural, exatamente aquelas voltadas ao enfrentamento direto da vulnerabilidade física descrita no capítulo 1, e mais limitada nas dimensões institucional, financeira e soberana, precisamente aquelas mais associadas, na literatura de Evans, à consolidação de uma autonomia estatal genuína. O caso de Kiribati é relevante para discutir de forma mais ampla, em pesquisas futuras, os limites estruturais de modelos de cooperação centrados em boas práticas replicáveis quando aplicados a Estados cuja vulnerabilidade não é apenas ambiental, mas também política, e cuja urgência central não é o desenvolvimento setorial, mas a preservação de sua própria condição de sujeito estatal no Sistema Internacional.

REFERÊNCIAS

- ADGER, W. N.; BARNETT, J.; BROWN, K.; MARSHALL, N.; O'BRIEN, K. **Focus on environmental risks and migration: causes and consequences**. Environmental Research Letters, v. 10, n. 6, p. 060401, 2015.
- ALVES, José Eustáquio Diniz. **Antropoceno: a era do colapso ambiental**. Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz, v. 16, 2020.
- ARANGO, Joaquín. **Explaining migration: a critical view**. International Social Science Journal, Paris, v. 55, n. 165, p. 283-296, 2003.
- ASIAN DEVELOPMENT BANK. **Pacific Economic Monitor: December 2022**. Manila: ADB, 2022.
- AUSTRÁLIA. **Pacific-Australia Climate Change Science and Adaptation Planning Program (PACCSAP)**. Canberra: Department of Climate Change and Energy Efficiency, 2014. Disponível em: <https://www.pacificclimatechangescience.org/>. Acesso em: 8 fev. 2026.
- BANCO MUNDIAL. **Implementation Completion and Results Report (IDA-37310 IDA-H0500 IDA-H2740) on a Credit and Grants to the Republic of Kiribati for the Kiribati Adaptation Program – Phase II**. Washington, DC: World Bank, 2014. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/787541468306570435/kiribati-adaptation-program-phase-ii>. Acesso em: 12 fev. 2026.
- BANCO MUNDIAL. **Kiribati Adaptation Program – Phase II (KAP II): Resettlement Policy Framework**. Washington, DC: World Bank, 2006. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/658891468284664840/pdf/RP451.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2025.
- BARRETT, Scott. **A theory of full international cooperation**. Journal of Theoretical Politics, v. 11, n. 4, p. 519-541, 1999.
- BARRETT, Scott. **The problem of global environmental protection**. Oxford Review of Economic Policy, v. 6, n. 1, p. 68-79, 1990.
- BARNETT, Jon; CAMPBELL, John. **Climate change and small island states: power, knowledge and the South Pacific**. London: Earthscan, 2010.
- BENNETT, Truman W. **On the design and construction of infiltration galleries**. Groundwater, v. 8, n. 3, p. 16-24, 1970.
- BERKELEY EARTH. **Data overview**. Berkeley, CA: Berkeley Earth, 2025. Disponível em: <https://berkeleyearth.org/data/>. Acesso em: 6 nov. 2025.
- BETTS, Alexander. **Survival migration: a new protection framework**. Global Governance, New York, v. 16, n. 3, p. 361-382, 2010.
- BETTS, Alexander. **Survival migration: failed governance and the crisis of displacement**. Ithaca: Cornell University Press, 2013.

BLACK, R.; ADGER, W. N.; ARNELL, N. W.; DERCON, S.; GEDDES, A.; THOMAS, D. **The effect of environmental change on human migration**. *Global Environmental Change*, v. 21, p. S3–S11, 2011.

CAUCHI, John P.; CORREA-VELEZ, Ignacio; BAMBRICK, Hilary. **Climate change, food security and health in Kiribati: a narrative review of the literature**. *Global Health Action*, v. 12, n. 1, p. 1603683, 2019.

CASTLES, Stephen. **Towards a sociology of forced migration and social transformation**. *Sociology*, London, v. 37, n. 1, p. 13-34, 2003.

CASTLES, Stephen; DE HAAS, Hein; MILLER, Mark J. **The age of migration: international population movements in the modern world**. 5. ed. New York: Guilford Press, 2014.

CHAKRABARTY, Dipesh. **The Climate of History: Four Theses**. *Critical Inquiry*, Chicago, v. 35, n. 2, p. 197-222, 2009.

CRUTZEN, Paul J.; STOERMER, Eugene F. **The ‘Anthropocene’ (2000)**. In: CRUTZEN, Paul J. Paul J. Crutzen and the Anthropocene: a new epoch in Earth’s history. Cham: Springer, 2022. p. 19-21.

DABLA-NORRIS, Era et al. **Fiscal Policies to Address Climate Change in Asia and the Pacific: Opportunities and Challenges**. Washington, DC: International Monetary Fund, 2021.

DARA. **Climate Vulnerable Forum**. Madrid: DARA International, 2011. Disponível em: <https://daraint.org/climate-vulnerable-forum/>. Acesso em: 5 nov. 2025.

DOBSON, Andrew. *Citizenship and the Environment*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

DUNDA, Fabíola Faro Eloy. **Boas práticas no processo de integração de migrantes e refugiados venezuelanos em João Pessoa, Paraíba (2018-2020)** [recurso eletrônico]. Ananindeua, PA: Itacaiúnas, 2022. 86 p. il. PDF (2,0 MB). ISBN 978-65-89910-89-3. DOI: 10.36599/itac-bppiimr. Acesso em: 8 fev. 2026.

EDWARDS, J. **Phosphate mining and the relocation of the Banabans to northern Fiji in 1945: lessons for climate change-forced displacement**. *Journal de la Société des Océanistes*, v. 138–139, p. 121–136, 2014.

EUROPEAN CENTRE FOR MEDIUM-RANGE WEATHER FORECASTS (ECMWF). ECMWF Reanalysis v5 (ERA5) – dataset description. [S. l.]: ECMWF, 2024. Disponível em: <https://www.ecmwf.int/en/forecasts/dataset/ecmwf-reanalysis-v5>. Acesso em: 6 nov. 2025.

EVANS, Peter B. **Embedded autonomy: States and industrial transformation**. Princeton University Press, 1995.

FAO. Good Practice template, 2016. Disponível em <http://www.fao.org/3/as547e/as547e.pdf>. Acesso em: 17 de mai. 2023.

CARTER, George. Establishing a Pacific voice in the climate change negotiations. In: FRY, Greg; TARTE, Sandra (org.). **The new Pacific diplomacy**. Canberra: Australian National University Press, 2015. p. 205-220.

GALVÃO, Luiz Augusto; BUSS, Paulo Marchiori. **Crise climática e inequidade: uma relação indissociável**. In: CONASS (org.). Determinantes sociais da saúde: saúde global, meio ambiente e desigualdades. Brasília: CONASS, 2024. p. 221-230.

GOKULAM SEEK. Kiribati Islands. Disponível em: <https://gokulamseekias.com/places-in-news/kiribati-islands/>. Acesso em: 8 fev. 2026.

GISTEMP TEAM. **GISS Surface Temperature Analysis** (GISTEMP), version 4. New York: NASA Goddard Institute for Space Studies, 2025. Disponível em: <https://data.giss.nasa.gov/gistemp/>. Acesso em: 6 nov. 2025.

HURRELL, Andrew. KINGSBURY, Benedict. **The International Politics of the Environment: An Introduction**. In: BOOTH, Ken; SMITH, Steve (org.). International relations theory today. Cambridge: Polity Press, 1991. Disponível em: <https://iilj.org/wp-content/uploads/2016/08/Kingsbury-Hurrell-The-International-Politics-of-the-Environment-1.pdf>. Acesso em 22 fev 2026

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). **Climate Change 2014: Synthesis Report**. Geneva: IPCC, 2014.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). **Climate Change 2021: The Physical Science Basis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). **Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability**. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). **Sixth Assessment Report – Synthesis Report**. Geneva: IPCC, 2023.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). **Summary for Policymakers**. In: IPCC. Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate. Geneva: IPCC, 2019.

INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES (IFRC). **Emergency Plan of Action Final Report – Pacific Region: Tropical Cyclone Pam**. Geneva: IFRC, 2018.

KAUL, Inge et al. (org.). **Global public goods: international cooperation in the 21st century**. New York: Oxford University Press, 1999.

KEOHANE, Robert O. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KIRIBATI. **Kiribati Climate Change Policy**. Tarawa: Office of Te Beretitenti, 2018.

KIRIBATI. **KJIP 2014–2018 Implementation Progress Report**. Tarawa: Office of Te Beretitenti; NAP Global Network; International Institute for Sustainable Development, 2020.

KIRIBATI. **National Adaptation Program of Action (NAPA)**. Tarawa: Office of Te Beretitenti, 2007.

KIRIBATI. **National Disaster Act 1993**. Tarawa: Government of Kiribati, 1993.

KIRIBATI. **National Disaster Risk Management Plan**. Tarawa: Office of the President, 2012.

KIRIBATI. **National Framework for Climate Change and Climate Change Adaptation**. Tarawa: Office of Te Beretitenti, 2013a.

KIRIBATI. **Presentation by Kiribati PR on Climate Change: the Challenges. Statement delivered at the Panel Discussion "Strengthening the Resilience of Small Island Developing States within the Context of Sustainable Development"**, United Nations Headquarters, New York, 2013b. Disponível em: [United Nations Sustainable Development Goals Knowledge Platform](https://www.un.org/development/desa/pd/datastore/indicators/indicators-11pp-web.pdf)

KIRIBATI METEOROLOGICAL SERVICE (KMS); AUSTRALIAN BUREAU OF METEOROLOGY (BoM); COMMONWEALTH SCIENTIFIC AND INDUSTRIAL RESEARCH ORGANISATION (CSIRO). **Climate change in the Pacific: scientific assessment and new research**. Volume 2: Country Reports – Chapter 6: Kiribati. Kiribati Country Brochure. CSIRO; BoM, 2011. Disponível em: https://www.pacificclimatechangescience.org/wp-content/uploads/2013/06/11_PACCSAP-Kiribati-11pp_WEB.pdf. Acesso em: 23 fev. 2026.

KIRIBATI NATIONAL STATISTICS OFFICE (KNSO). **Kiribati Natural Disasters and Climate Change Report 2023–2024**. Tarawa: KNSO; Pacific Community, 2024.

KIRIBATI NATIONAL STATISTICS OFFICE; UNITED NATIONS POPULATION FUND. **Kiribati Power of Data Report Demonstrates Kiribati Climate Change and Disaster Impacts**. Tarawa, 2023.

KING, Russell. **Theories and typologies of migration: an overview and a primer**. Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations, Malmö, n. 3/12, 2012.

KLERK, Bastiaan Ewoud. **The ITLOS advisory opinion on climate change: revisiting the relationship between the United Nations Convention on the Law of the Sea and the Paris Agreement**. Review of European, Comparative & International Environmental Law, v. 34, n. 1, p. 181-193, 2025. DOI: 10.1111/reel.12588.

KRASNER, Stephen D. **Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables**. International Organization, v. 36, n. 2, p. 185–205, 1982.

KRASNER, Stephen D. **International regimes**. In: KRASNER, Stephen D. (org.). International regimes. Ithaca: Cornell University Press, 1983. p. 1-21.

LATOUR, Bruno. **Onde aterrar? Como se orientar politicamente no Antropoceno**. Tradução de Marcela Vieira. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020.

LUCCI, Elian Alabi; BRANCO, Anselmo Lazaro; MENDONÇA, Cláudio. Conecte: território e sociedade no mundo globalizado. São Paulo: Saraiva, 2014.

MADVILLAIN. **Madvillainy**. Los Angeles: Stones Throw Records, 2004. 1 disco digital (46 min).

MACKIE, Erik. **Tipping Points in the Earth System**. Cambridge: UNEP-WCMC, 2021.

MALLIN, Marc-Andrej Felix. **From sea-level rise to seabed grabbing: the political economy of climate change in Kiribati**. *Marine Policy*, v. 97, p. 244-252, 2018.

MATOS, Ana Carolina Pereira; MONT'ALVERNE, Tarin Frota. **O regime internacional do clima e a proteção aos “refugiados climáticos”: quais desafios da COP 21?** *Revista de Direito Internacional*, v. 13, n. 2, p. 55-76, 2016.

MCADAM, Jane. **Climate Change, Forced Migration, and International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

McIVER, Lachlan; WOODWARD, Alistair; DAVIES, Seren; TIBWE, Tebikau; IDDINGS, Steven. **Assessment of the health impacts of climate change in Kiribati**. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, v. 11, n. 5, p. 5224-5240, 2014. DOI: 10.3390/ijerph110505224.

MORICE, C. P. **An updated assessment of near-surface temperature change from 1850: the HadCRUT5 data set**. *Journal of Geophysical Research: Atmospheres*, v. 126, 2021.

MOSES, Marlene. **Climate Change Impacts on Small Island Developing States**. Em: United Nations Open-ended Informal Consultative Process on Oceans and Law of the Sea, 18., 2017, Nova York. Apresentação... Nova York: Nações Unidas, 16 de maio de 2017. Disponível em: <https://www.un.org/depts/los/consultative_process/icp18_presentations/moses.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2026.

MUELBERT, José Henrique; MUELBERT, Mônica Mathias Costa. **Mudanças climáticas**. In: CEMBRA (org.). *O Brasil e o Mar no Século XXI*. Rio de Janeiro: CEMBRA, 2022.

NATIONAL OCEANIC AND ATMOSPHERIC ADMINISTRATION (NOAA). **Global Climate Report 2024**. Washington, DC: NOAA, 2024.

NATIONAL OCEANIC AND ATMOSPHERIC ADMINISTRATION (NOAA). **What is La Niña?** Washington, DC: NOAA, 2023.

OBURA, D.; MANGUBHAI, S. **Coral mortality associated with thermal fluctuations in the Phoenix Islands, 2002–2005**. *Coral Reefs*, v. 30, n. 3, p. 607-619, 2011.

PACIFIC ISLANDS FORUM. **Declaration on Preserving Maritime Zones in the Face of Climate Change-Related Sea-Level Rise**. Suva: Pacific Islands Forum Secretariat, 2021. Disponível em: <https://forumsec.org/publications/declaration-preserving-maritime-zones-face-climate-change-related-sea-level-rise>. Acesso em: 13 jul. 2026.

PACÍFICO, Andrea Maria Calazans Pacheco. **O capital social dos refugiados: bagagem cultural versus políticas públicas**. PUC-SP 2008.

PACÍFICO, Andrea Maria Calazans Pacheco; CARCARÁ, Laleska Rocha de Abrantes. **Cooperação como Boa Prática na Proteção dos Direitos Humanos da Pessoa Refugiada: o programa de repatriação e reintegração voluntária do ACNUR para timorenses entre 1999 e 2002.** In: JUBILUT, Liliana Lyra; GARCEZ, Gabriela Soldano; FERNANDES, Ananda Pórpora; SILVA, João Carlos Jarochinski (orgs.). *Direitos Humanos e Vulnerabilidade e o Direito Internacional dos Refugiados*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2021. p. 574–602.

PELLING, Mark. **Adaptation to Climate Change: From Resilience to Transformation.** Londres: Routledge, 2011.

PIELKE JR., Roger A. **What is climate change?** *Energy & Environment*, v. 15, n. 3, p. 515-520, 2004.

Regional Climate Change Consortium for Asia and the Pacific - RCCAP; Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation - CSIRO. **Kiribati Country Report: NextGen Climate Projections for the Western Tropical Pacific.** RCCAP, 2021. Disponível em:

<https://www.rccap.org/uploads/files/696570be-f63c-4f2f-82d6-593dbc0c5405/Kiribati%20Country%20Report%20Final.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2026.

REEF RESILIENCE NETWORK. **El Niño Southern Oscillation (ENSO).** 2024. Disponível em: <https://reefresilience.org/>. Acesso em: 6 nov. 2025.

RIBOT, Jesse. Vulnerability does not fall from the sky: toward multiscale, pro-poor climate policy. In: MEARNS, Robin; NORTON, Andrew (Eds.). *Social Dimensions of Climate Change: Equity and Vulnerability in a Warming World*. Washington, DC: The World Bank, 2010.

RIDLEY, J. K.; LOWE, J. A.; HEWITT, H. T. **How reversible is sea ice loss?** *The Cryosphere*, v. 6, n. 1, p. 193-198, 2012.

NOLASCO, Claire. *Migration and displacement*. Geneva: International Organization for Migration, 2010.

SATO, Eiiti. **Cooperação internacional: uma análise a partir da política externa brasileira.** *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 53, n. 1, p. 40–58, 2010.

SECRETARIAT OF THE PACIFIC REGIONAL ENVIRONMENT PROGRAMME (SPREP). *Ambo Declaration: Tarawa Climate Change Conference*, 10 November 2010. Apia: SPREP, 2010.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). *The Climate Dictionary: An Everyday Guide to Climate Change*. New York: UNDP, 2023.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). *Climate change and disaster risk reduction in Pacific Island Countries*. New York: UNICEF, 2014.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). **Support to the implementation of the Kiribati Joint Implementation Plan.** New York: UNDP, 2015.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). **Climate change adaptation and governance strengthening in Pacific Island Countries.** New York: UNDP, 2016.

UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR ASIA AND THE PACIFIC (UNESCAP). **The Ocean Economy and Climate Change in the Pacific Islands**. Bangkok: UNESCAP, 2023.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). **How Do Greenhouse Gases Actually Warm the Planet?** Disponível em: <https://www.unep.org/>. Acesso em: 1 nov. 2025.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). The World Has an Environmental Must-Do List, Says UNEP **Executive Director Ahead of UNEA**. Disponível em: <https://www.unep.org/>. Acesso em: 1 nov. 2025.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). **United Nations Framework Convention on Climate Change**. New York: United Nations, 1992.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). **Guidelines for the Preparation of National Adaptation Programmes of Action**. Bonn: UNFCCC, 2002.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). **Report of the Conference of the Parties on its Seventeenth Session: Decision 5/CP.17 – National Adaptation Plans**. Bonn: UNFCCC, 2011.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC) **Report of the Green Climate Fund to the Conference of the Parties and guidance to the Green Climate Fund**. FCCC/CP/2023/8. Documento submetido à 28ª sessão da Conferência das Partes (COP 28), Emirados Árabes Unidos, 30 nov.–12 dez. 2023. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2023_L08E.pdf

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). **Technical Guidelines for the National Adaptation Plan Process**. Bonn: UNFCCC, 2012.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION (UNDRR). **Disaster Risk Reduction in the Republic of Kiribati: Status Report 2019**. Geneva: UNDRR, 2020.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION (UNDRR). **Sendai Framework can keep us above water: Kiribati's President**. 1 dez. 2015. Disponível em: <https://www.undrr.org/news/sendai-framework-can-keep-us-above-water-kiribatis-president>. Acesso em: 6 fev. 2026.

VAN VUUREN, Detlef P. et al. **The representative concentration pathways: an overview**. *Climatic change*, v. 109, n. 1, p. 5, 2011.

VIOLA, Eduardo; BASSO, Larissa. O sistema internacional no Antropoceno. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 31, n. 92, p. 1-18, 2016.

WORLD BANK; ASIAN DEVELOPMENT BANK. **Climate Risk Country Profile: Kiribati**. Washington, DC: World Bank; Manila: Asian Development Bank, 2021.

WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION (WMO). 2023 **Shatters Climate Records**, with Major Impacts. 30 nov. 2023.

WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION (WMO). **State of the Global Climate 2024**. Geneva: WMO, 2024.

SPC – SECRETARIA DA COMUNIDADE DO PACÍFICO. **Bonriki Inundation Vulnerability Assessment (BIVA)**. Suva: SPC, 2017. Disponível em: <https://biva.gsd.spc.int/>. Acesso em: 8 fev. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral. **Resolução 77/276: Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on the obligations of States in respect of climate change**. A/RES/77/276. Nova York: ONU, 4 abr. 2023

APÊNDICE A — Mapeamento dos atores internacionais envolvidos na formulação, execução e nos antecedentes do KJIP (2006-2023)

Ator / Instituição	Categoria	País / Sistema de Origem	Tipo de Contribuição	Modalidade de Apoio	Valor Aprovado (USD)	Valor Desembolsado (USD)	% Desembolsado	Período de Execução
Fundo Verde para o Clima (FVC/GCF)	Multilateral	Sistema ONU / UNFCCC	Financeira	Subvenção (fortalecimento de capacidades, pipeline de projetos, gestão do conhecimento)	\$585.927	\$322.256	55	2023 (relatório à COP28)
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD/UNDP)	Multilateral	Sistema ONU	Técnica	Assistência técnica via Equipe de Apoio Regional (RST) ao KNEG	Não individualizado	Não individualizado	N/A	2012-2014 (formulação) e monitoramento subsequente
Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)	Multilateral	Sistema ONU	Técnica	Assistência técnica e transversalização de infância/vulnerabilidade	Não individualizado	Não individualizado	N/A	2012-2014 (formulação) e monitoramento subsequente
Organizações do Sistema ONU (OMS/WHO, OMM/WMO)	Multilateral	Sistema ONU	Técnica	Assessoramento técnico setorial (saúde pública, meteorologia)	Não individualizado	Não individualizado	N/A	Ao longo da execução do KJIP (2014-2023)
Banco Mundial (World Bank)	Multilateral	Sistema de Bretton Woods	Financeira	Doação via Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF) para o projeto KAP II	\$1.800.000	Não individualizado	N/A	2006-2011 (KAP II, projeto antecedente); presença contínua como parceiro na Matriz 2014-2023
Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB)	Multilateral	Ásia-Pacífico	Financeira	Parceiro de desenvolvimento listado na Matriz de Ações (Anexo 1 do KJIP), sem valores individualizados	Não individualizado	Não individualizado	N/A	2014-2023 (execução do KJIP)
Secretaria da Comunidade do Pacífico (SPC)	Regional	Conselho das Organizações Regionais do Pacífico	Técnica	Dados geoespaciais, avaliação de risco costeiro (ex.: BIVA - Bonriki Inundation Vulnerability Assessment)	Não individualizado	Não individualizado	N/A	2012-2017 (BIVA) e apoio contínuo

Secretaria do Programa Regional do Meio Ambiente do Pacífico (SPREP)	Regional	Conselho das Organizações Regionais do Pacífico	Mista (coordenação técnica + mobilização de recursos)	Coordenação da Equipe de Apoio Regional (RST); articulação com compromissos multilaterais	Não individualizado	Não individualizado	N/A	2012-2014 (formulação) e monitoramento subsequente
Sociedade Alemã para a Cooperação Internacional (GIZ) / Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento da Alemanha (BMZ)	Bilateral	Alemanha	Mista	Financiamento e assistência técnica via programa CCCPIR; custeio de layout/impressão do KJIP	Não individualizado	Não individualizado	N/A	2009-2014 (CCCPIR) e monitoramento subsequente
Programa de Ajuda da Austrália (AusAID / Australia's Aid Program) e Departamento de Mudanças Climáticas e Eficiência Energética	Bilateral	Austrália	Mista	Financiamento (ex.: PACCSAP) e assistência técnica direta ao KNEG	Não individualizado	Não individualizado	N/A	2012-2014 (formulação) e execução contínua
Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID)	Bilateral	Estados Unidos	Técnica	Assistência técnica ao processo de formulação (KNEG)	Não individualizado	Não individualizado	N/A	2012-2014 (formulação) e presença na Matriz do Anexo 1
União Europeia (EU) / Fundo Europeu de Desenvolvimento (EDF9)	Regional	União Europeia	Mista	Financiamento da edição do documento do KJIP (EDF9); assistência técnica ao KNEG; parceira na Estratégia 11	Não individualizado	Não individualizado	N/A	2012-2014 (formulação) e presença na Matriz do Anexo 1
Programa de Ajuda da Nova Zelândia (New Zealand Aid Programme)	Bilateral	Nova Zelândia	Financeira	Parceiro de desenvolvimento listado na Matriz de Ações (Anexo 1 do KJIP)	Não individualizado	Não individualizado	N/A	2014-2023 (execução do KJIP)
Japão e Secretariado do Fórum das Ilhas do Pacífico (PIFS)	Bilateral e Regional	Japão / Conselho das Organizações Regionais do Pacífico	Técnica	Articulação técnico-diplomática (pesquisa sobre ZEE, revisão da UNCLOS, apoio diplomático)	Não individualizado	Não individualizado	N/A	2014-2023 (execução do KJIP)

Fonte: Elaboração do autor (2026)