

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PUC/SP

Nicole Berti Giroto

O papel das organizações da sociedade civil transnacional no apoio a cidades em ações de combate à mudança do clima: um estudo de caso da “Alliances for Climate Action” (ACA) no Brasil

Programa de Estudos Pós-Graduados em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais

São Paulo

2022

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PUC/SP

Nicole Berti Girotto

O papel das organizações da sociedade civil transnacional no apoio a cidades em ações de combate à mudança do clima: um estudo de caso da “Alliances for Climate Action” (ACA) no Brasil

Programa de Estudos Pós-Graduados em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais

Trabalho Final apresentado à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE PROFISSIONAL em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais, sob a orientação da Profa. Dra. Terra Friedrich Budini.

São Paulo

2022

Banca Examinadora

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço à minha família, cujo apoio foi essencial para que eu chegasse até aqui. Em segundo, agradeço à minha orientadora Profa. Dra. Terra Friederich Budini, que me ajudou desde o início para o aprimoramento do meu trabalho final. Agradeço também às Profas. Dras. Suely Araujo e Flavia de Campos Mello, as quais trouxeram contribuições valiosas no momento da minha qualificação. Finalmente, agradeço a todos e todas que dispuseram de seu tempo para participar das entrevistas por mim formuladas. Sem elas, não seria possível chegar a conclusões que foram fundamentais para que o trabalho cumprisse com seu objetivo.

RESUMO

A crise climática é vista como um dos maiores problemas da atualidade. Por essa razão, a ação coordenada de diversos atores se torna cada vez mais necessária para que o aquecimento da Terra não exceda o limite de 1,5°C, principal meta do Acordo de Paris. No caso das cidades, além de contribuírem para a intensificação das mudanças climáticas, sofrem com seus principais impactos e, por isso, seus desafios e oportunidades frente a este problema devem ser ponderados para que ações concretas sejam pensadas e formuladas. É nesse contexto que as organizações da sociedade civil transnacional oferecem apoio às cidades para que lidem com a crise climática de forma mais eficaz, e o fazem a partir de diversos meios, a exemplo de capacitações técnicas, acesso a debates internacionais, apoio para participação de eventos globais, ponte com o setor privado, promoção de espaços de *networking*, etc. Este trabalho teve o objetivo de analisar de que forma os produtos oferecidos por estas organizações dialogam entre si, isto é, de que forma se complementam. Por essa razão, realizou um mapeamento de organizações da sociedade civil transnacional, com um olhar mais atento para a *Alliances for Climate Action* (ACA) no Brasil, foco deste trabalho. Além do mapeamento, para começar a dar mais clareza sobre estas questões no campo da bibliografia atual, o trabalho também realizou entrevistas com um representante de uma organização da sociedade civil transnacional e cidades signatárias da ACA Brasil para colher suas percepções sobre este tópico. Importante destacar que o trabalho também se propôs a destacar, a partir das entrevistas, possíveis ações futuras que podem ser tomadas pela ACA Brasil em direção a um apoio mais assertivo para as cidades.

Palavras-chave: crise climática; mudanças climáticas; cidades; sociedade civil transnacional; governança climática; *Alliances for Climate Action* (ACA); ACA Brasil.

ABSTRACT

The climate crisis is seen as one of the biggest problems today. For this reason, the coordinated action of several actors becomes increasingly necessary so that the Earth's warming does not exceed the limit of 1.5°C, the main goal of the Paris Agreement. In the case of cities, in addition to contributing to the intensification of climate change, they suffer from its main impacts and, therefore, their challenges and opportunities in the face of this problem must be considered so that concrete actions are thought and formulated. It is in this context that transnational civil society organizations support cities to deal with the climate crisis more effectively, and they do so through various means, such as technical training, access to international debates, support for the participation of global events, connection with the private sector, promotion of networking spaces, etc. This work aimed to analyze how the products offered by these organizations dialogue with each other, that is, how they complement each other. For this reason, made a mapping of transnational civil society organizations, with a closer look at the Alliances for Climate Action (ACA) in Brazil, focus of this work. In addition, in order to provide more clarity on these issues in the field of the current bibliography, the work also conducted interviews with a representative of a transnational civil society organization and ACA Brazil signatory cities to gather their insights on this topic. It is important to highlight that the work also aimed to highlight, from the interviews, possible future actions that can be taken by ACA Brazil towards a more assertive support for the cities.

Keywords: climate crisis; climate change; cities; transnational civil society; climate governance; Alliances for Climate Action (ACA); ACA Brazil.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Posição das cidades na agenda climática em uma escala de 0 a 5.....	65
Gráfico 2 – Principais iniciativas da sociedade civil que influenciaram a agenda climática dos entrevistados.....	66
Gráfico 3 – Principal apoio oferecido pelas organizações.....	67
Gráfico 4 – Motivos pelos quais os entrevistados passaram a integrar a ACA Brasil.....	68
Gráfico 5 – Avanço dos entrevistados em critérios da carta-compromisso da ACA Brasil.....	69
Gráfico 6 – Diferencial da ACA Brasil em relação a outras organizações.....	70
Gráfico 7 – Quais deveriam ser os próximos passos da ACA Brasil no apoio a cidades.....	71

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Oportunidades de ação climática para as cidades.....	29
Tabela 2 – Mapeamento de organizações da sociedade civil transnacional.....	56
Tabela 3 – Eixos de atuação ACA Brasil.....	59
Tabela 4 – Compromissos assumidos pelos signatários da ACA Brasil.....	60

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. GOVERNANÇA GLOBAL DO CLIMA: CORRENTES TEÓRICAS	15
3. AS CIDADES E AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS	23
3.1. Os desafios e as oportunidades dos municípios frente às mudanças climáticas	28
4. SOCIEDADE CIVIL TRANSNACIONAL: CONCEITOS	35
4.1. O papel das organizações da sociedade civil transnacional no contexto da crise climática	40
4.2. Mapeamento de organizações da sociedade civil transnacional	43
4.2.1. <i>Alliances for Climate Action (ACA): uma análise focada no Brasil</i>	59
5. RESULTADOS DA PESQUISA EMPÍRICA	64
5.1. Principais destaques: cidades	64
5.2. Principais destaques: organização da sociedade civil transnacional	71
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	73
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	77

1. INTRODUÇÃO

As mudanças climáticas são consideradas uma das principais ameaças para a manutenção da biodiversidade da Terra e da sobrevivência das diversas espécies que nela habitam, incluindo a própria espécie humana. Embora suas causas também possam ser de ordem natural, como alterações na radiação solar e dos movimentos orbitais da Terra, a temperatura média do planeta subiu 1°C no último século em decorrência da ação humana¹, com a intensificação de atividades econômicas que emitem gases de efeito estufa na atmosfera, como gás carbônico (CO²), metano (CH₄) e óxido nitroso (N²O). O “Governos Locais pela Sustentabilidade” - ICLEI (2016, p. 7) destaca que “pode parecer pouco, mas 1°C já é o suficiente para promover transformações brutas nos sistemas naturais: apenas 1°C separa a água líquida do gelo e 1°C a mais na temperatura do corpo já o torna febril”. Como destacado pela WWF²,

Normalmente, parte da radiação solar que chega ao nosso planeta é refletida e retorna diretamente para o espaço. Outra parte é absorvida pelos oceanos e pela superfície terrestre, e uma parte é retida por esta camada de gases, que causa o chamado efeito estufa. O problema não é o fenômeno natural, mas o agravamento dele. Como muitas atividades humanas emitem uma grande quantidade de gases formadores do efeito estufa (GEEs), esta camada tem ficado cada vez mais espessa, retendo mais calor na Terra, aumentando a temperatura da atmosfera terrestre e dos oceanos e ocasionando o aquecimento global.

As consequências das mudanças climáticas são inúmeras e estão se intensificando em um curto espaço de tempo: o derretimento das calotas polares tem aumentado o nível do mar (o que contribuirá para o desaparecimento de ilhas e cidades litorâneas); e os eventos climáticos extremos (como furacões, ondas de calor, secas e inundações) estão ocorrendo com mais frequência. Gustavo Pinheiro, coordenador do portfólio de Economia de Baixo Carbono do Instituto Clima e Sociedade (ICS), menciona que o clima não vai mudar, ele já

¹ Dado do Observatório do Clima, disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=ByOcl9kSY4I>>. Acesso em: 22 de jan. de 2022.

² Dado retirado do site oficial da WWF Brasil. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/reducao_de_impactos2/clima/mudancas_climaticas2/>. Acesso em: 22 de jan. de 2022.

mudou³. As secas já são mais longas e as tempestades e chuvas mais intensas, e são especialmente as populações mais vulneráveis as que já sofrem com esses impactos: Madagascar, por exemplo, está enfrentando a primeira fome do mundo causada pelas mudanças climáticas e o país contribui com menos de 0,01% das emissões de GEE.

Considerando os inúmeros desafios impostos pela intensificação das mudanças climáticas, a ação coordenada de diversos atores torna-se cada vez mais necessária. A inserção dos atores subnacionais (cidades e estados) no contexto da crise climática ganhou bastante atenção especialmente a partir de 2017, após anúncio do ex-presidente Donald Trump da saída dos Estados Unidos do Acordo de Paris. O mais recente acordo internacional sobre o tema das mudanças climáticas, ratificado em 2016, possui o objetivo de, durante este século, manter o aumento da temperatura global abaixo de 2°C em relação aos níveis pré-industriais e, idealmente, através de esforços conjuntos entre os países, limitar o aumento da temperatura global em 1.5°C. Em contraponto à decisão do governo federal americano, cidades e estados do país se juntaram em um movimento que ficou conhecido como “We Are Still In”, reiterando seus compromissos com as metas do Acordo.

Vale ressaltar que, embora o Acordo de Paris tenha simbolizado uma esperança de que os países signatários, a partir das Contribuições Nacionalmente Determinadas - NDCs⁴ - somariam esforços para garantir o limite do aumento da temperatura global em 1.5°C (conforme sugerido pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas da ONU - IPCC), relatório de 2019 da FEU-US (Fundación Ecológica Universal-US)⁵ mostra que aproximadamente 75% das metas acordadas no âmbito do acordo são parcial ou totalmente insuficientes para que esse limite aconteça, o que implica dizer que pelo menos 130 nações, incluindo os quatro países⁶ que são os principais emissores do mundo, estão aquém das contribuições necessárias.

³ Dado retirado do podcast “ESG de A a Z”, produzido pela Exame. Disponível em: <<https://invest.exame.com/esg/clima-mudou-ics-ipcc>>. Acesso em: 22 de jan. de 2022.

⁴ Incorporam os esforços de cada país para reduzir as emissões nacionais.

⁵ Organização sem fins lucrativos cujo objetivo é analisar, pesquisar, produzir e disseminar informações acessíveis baseadas na ciência sobre mudanças climáticas.

⁶ China (26.8%), Estados Unidos (13.1%), União Europeia e seus 28 Estados-membro (9%) e Índia (7%).

Mais recentemente, uma análise da Climate Action Tracker⁷, feita em novembro de 2021, com base nas decisões tomadas na 26ª Conferência das Partes (COP 26), mostrou que o cenário mais otimista nos leva, até 2100, a um aumento da temperatura global em 1,8 °C, que já está acima de 1,5°C previsto no Acordo de Paris. Já o cenário mais conservador nos leva a um aumento da temperatura global em 2,7°C, o que é extremamente grave, uma vez que o aumento de 1°C a mais do que o previsto já significa extermínio de muitas espécies e de povos mais vulneráveis, além da biodiversidade do planeta. Em suma, o Climate Action Tracker mostrou, a partir de dados científicos, que “não houve impulso suficiente de líderes e governos para aumentar as metas climáticas para 2030, tanto antes da COP 26 como durante a conferência” (2021, Climate Action Tracker, p. ii), e diversos países contrariam o princípio da progressão do Acordo de Paris, os quais deveriam apresentar NDCs mais ambiciosas em relação às anteriores.

Somando-se a isso, o último relatório do IPCC, lançado em agosto de 2021, traz dados alarmantes: como destacado pelo Observatório do Clima sobre o relatório, a ação humana tem aquecido ainda mais o sistema climático e as mudanças do clima já estão afetando todas as regiões do mundo, com eventos extremos ocorrendo com mais frequência. Além disso, as emissões do passado já tornaram irreversíveis algumas consequências do aquecimento global, como degelo, aumento do nível do mar, e mudanças nos oceanos. Nesse sentido, para reduzir o impacto humano no clima, o único nível tolerável de emissão é zero.

Dada a distância visível entre as NDCs insuficientes apresentadas pelos países signatários do Acordo de Paris, e a urgência de ações que devem ser tomadas em um curto espaço de tempo, além do descrédito no que tange à temática da mudança do clima por parte de determinados governos federais, os atores subnacionais ganham cada vez mais relevância tanto para o cumprimento das metas nacionais, quanto para a implementação de metas ainda mais ambiciosas. Como pontuado por Marina Caetano (2021, p. 26), do Instituto Talanoa⁸,

⁷ Grupo que produz análises científicas para avaliar a ação climática dos governos em relação aos objetivos do Acordo de Paris, especialmente no que diz respeito a buscar esforços para limitar o aquecimento global a 1,5°C. Para isso, quantifica e avalia as metas, políticas e ações de mitigação das mudanças climáticas.

⁸ *Think tank* brasileiro dedicado à política climática.

Mesmo que a gente não tenha o comprometimento do governo nacional com as metas, vários outros atores podem fazer a sua parte. Se por muito tempo as negociações climáticas envolviam somente os governos nacionais, nos últimos anos, o entendimento das Nações Unidas é de que as cidades e estados devem atuar de forma integrada e complementar ao que os governos nacionais estão fazendo.

Nesse sentido, as organizações da sociedade civil transnacional também intensificam suas ações para oferecer maior suporte a esses atores em ações de mitigação e adaptação à mudança do clima, sendo que o foco do trabalho está na agenda das cidades. Vale ressaltar que as ações de mitigação são aquelas direcionadas a reduzir a quantidade de gases de efeito estufa na atmosfera, enquanto as ações de adaptação ajustam os sistemas naturais e humanos para que se adaptem às consequências das mudanças climáticas.

Para lidar com a crise climática, os municípios devem estruturar suas ações para criar um inventário de gases de efeito estufa (GEE), que tem o objetivo de mapear o perfil das emissões de GEE da cidade. É também necessário que façam uma análise minuciosa a respeito das vulnerabilidades que estão expostos, tais como as ondas de calor. A partir do momento que possuem esses levantamentos, o próximo passo costuma ser a criação de um Plano de Ação Climática, que contém estratégias para que as cidades combatam e se adaptem às mudanças climáticas, com ações de mitigação e adaptação considerando o curto, médio e longo prazo. Vale adicionar que possuem também o desafio de integrar esses levantamentos com os Planos Diretores das cidades, e os Planos Plurianuais (PPAs), além de garantir financiamento de órgãos nacionais e internacionais para implementação de alguns projetos, tendo em vista que os recursos financeiros costumam ser escassos.

Diante das diversas ações que devem ser adotadas pelas cidades, as organizações da sociedade civil, no geral, oferecem apoio técnico a partir de consultorias focadas, promovem espaços de *networking* e troca de experiência entre os membros (especialmente aquelas que possuem formato em rede), conteúdos e materiais sobre os temas que englobam as mudanças climáticas (com destaque para os institutos de pesquisa), promovem pontes com atores que podem ser relevantes para determinados objetivos (como, por exemplo, acesso a órgãos de financiamento para projetos climáticos), e disponibilizam

plataformas com foco em clima (como apoio para o monitoramento das emissões de GEE nos municípios e nos estados)⁹.

Tendo em vista a proliferação dessas iniciativas com objetivos convergentes, percebe-se que muitas oferecem apoios iguais ou semelhantes, como assessoria para implementação de inventário de GEE e para o Plano de Ação Climática. Muitas das iniciativas também exigem compromissos dos signatários, com cartas-compromisso que devem ser assinadas pelos municípios. Dentre estes critérios, há aqueles que são semelhantes entre mais de uma organização, como é o caso da ACA Brasil e do Pacto Global de Prefeitos pelo Clima e Energia, em que ambos exigem dos municípios a implementação de um inventário de GEE.

Nesse sentido, o trabalho se propõe a realizar o mapeamento de organizações da sociedade civil transnacional no apoio às cidades em ações de combate à crise climática para investigar como elas dialogam entre si. Para exemplificar: um município que faz parte do ICLEI, do C40, do Pacto Global de Prefeitos pelo Clima e Energia, do WRI e da ACA Brasil, está recebendo apoios semelhantes? Para eles, existe clareza sobre o que cada organização oferece? De que forma essas organizações estão somando esforços em direção a um objetivo comum e como esse movimento está sendo visto pelas cidades?

Para que o trabalho comece a dar mais clareza sobre estas questões, foram feitas entrevistas com os municípios, especialmente os Secretários e Diretores de Meio Ambiente/Sustentabilidade/Mudanças Climáticas, os quais estão acompanhando a agenda mais proximamente. Como recorte, foram entrevistados alguns municípios signatários da “Alliances for Climate Action” (ACA) Brasil. Além disso, o trabalho realizou uma entrevista diretamente com um representante de uma organização da sociedade civil transnacional, a fim de que opiniões sobre quem articula e pensa essas estratégias pudessem também ser colhidas.

A ACA Brasil foi escolhida como estudo de caso porque a autora trabalhava na Rede de Ação Política pela Sustentabilidade (RAPS), organização

⁹ Todas essas informações foram retiradas dos sites oficiais das organizações, como ICLEI, WWF, CDP, C40, Pacto Global de Prefeitos pelo Clima e a Energia, etc, onde é possível encontrar o detalhamento sobre o tipo de apoio que cada iniciativa oferece. Este tópico será mais bem abordado no capítulo quatro.

que faz parte do Conselho Consultivo da ACA, e recentemente passou a integrar o time do CDP, organização que faz parte do Conselho Diretor da ACA. A partir de sua experiência profissional, foi questionado qual seria o lugar que a ACA estaria ocupando nesta arena onde as relações entre as organizações ocorrem. Além disso, a iniciativa no Brasil foi lançada no início de 2021 e, por isso, objetiva-se também verificar a curva de evolução de uma iniciativa mais incipiente, para que o trabalho cumpra uma tarefa propositiva a partir da identificação prévia dos riscos e oportunidades em direção a um apoio mais assertivo para as cidades.

Este trabalho está organizado da seguinte maneira: o capítulo dois “governança global do clima: correntes teóricas” aborda um levantamento bibliográfico sobre o tema, com as abordagens tradicionais e as mais recentes da governança; o terceiro capítulo “as cidades e as mudanças climáticas” aborda o papel que as cidades exercem na intensificação das mudanças climáticas, os impactos sentidos em âmbito local, além dos desafios e oportunidades dos municípios frente às mudanças climáticas, principalmente a partir da visão das organizações da sociedade civil transnacional; o quarto capítulo se dedica a analisar os conceitos da sociedade civil transnacional, a atuação crescente de suas organizações no contexto da crise climática, seu apoio para as cidades em ações de combate à mudança do clima, além de realizar um mapeamento de organizações transnacionais¹⁰, com destaque para “Alliances for Climate Action” (ACA) no Brasil, foco deste trabalho. O capítulo cinco apresenta os principais destaques das entrevistas coletadas com cinco cidades signatárias da ACA Brasil, e com um representante de uma organização da sociedade civil transnacional. Por fim, o capítulo seis aborda, de forma geral, as conclusões finais e os principais achados da pesquisa.

2. GOVERNANÇA GLOBAL DO CLIMA: CORRENTES TEÓRICAS

Segundo Mello (2009, p. 50), “o termo governança ganhou projeção e relevância nos debates contemporâneos por se referir e abarcar (...) a dinâmica

¹⁰ As organizações mapeadas são principalmente as que surgiram a partir da condução das entrevistas com as cidades.

do sistema de Estados e (...) das instituições internacionais, dos regimes e dos atores não-estatais”. Ainda de acordo com Mello (2009, p. 50),

Atualmente, o que tende a prevalecer, desde perspectivas diversas, são avaliações que reconhecem que um conjunto complexo e denso de instituições e normas internacionais molda a configuração do sistema internacional, mas que pouco têm a ver com as crenças idealistas quanto à interdependência crescente em um mundo liberal do imediato pós-Guerra Fria. Na literatura acadêmica, a governança foi redefinida como “governança em múltiplos níveis”, ou “governança em múltiplas camadas”, dando, assim, destaque ao papel das diversas instâncias regionais, bem como à constatação de que a institucionalidade internacional hoje existente pode ser caracterizada pela imagem de uma “colcha de retalhos”, radicalmente distinta das previsões otimistas de homogeneidade em escala global.

As abordagens tradicionais sobre a governança global do clima (chamadas de abordagens *top-down*), que foram predominantes por quase três décadas, focam principalmente nos Estados-nação, os quais seriam os atores de fato relevantes para propor mudanças na agenda climática global. Segundo Wurzel et al. (2018, p. 4, tradução, nossa), “embora estados, OIs, a União Europeia, atores subnacionais e sociais tenham sido identificados como potenciais líderes, a literatura inicial sobre governança climática focalizava principalmente os Estados-nação”. Essa literatura considera o multilateralismo internacional como o principal instrumento cooperativo para uma governança climática eficaz. (DORSCH e FLACHSLAND, 2017).

Uma vez que este trabalho foca nas cidades e nas organizações da sociedade civil transnacional, é importante enfatizar que os atores subnacionais surgem como atores relevantes na agenda climática em um estágio mais avançado, já que a literatura enfatizava o papel dos Estados-nação nas negociações internacionais sobre o clima. O mesmo ocorre com as organizações não-governamentais, as quais passam a ser consideradas como atores da governança climática porque “(...) podem ajudar a aumentar a consciência pública, moldar ou mesmo definir a agenda e monitorar as políticas domésticas e/ou tratados internacionais adotados” (WURZEL ET ALL, 2018, p. 6, tradução nossa). Como destacado por Dorsch e Flachsland (2017, p. 45, tradução nossa), “assim que as negociações internacionais sobre o clima no âmbito da UNFCCC adotaram a meta de limitar o aumento da temperatura média global abaixo de 2°C, um sistema de governança climática global diferenciado (...) emergiu”.

Nesse sentido, surge o conceito de governança climática policêntrica, em que o termo “policentricidade” é constantemente usado “como uma metáfora para descrever a multidão empírica de atores envolvidos na governança de recursos naturais, ambientais e climáticos em diferentes escalas (uma estrutura policêntrica de governança climática existente)” (DORSCH e FLACHSLAND, 2017, p. 47). Dorsch e Flachsland (2017) se propõem a investigar em que medida a abordagem policêntrica ajuda a compreender melhor as dinâmicas da governança climática, em detrimento das abordagens tradicionais focadas no Estado-nação. Ao resgatar uma literatura anterior e citar Ostrom (2010), os autores (2017, p. 49) explicam que, embora ações multilaterais, a partir de acordos internacionais, sejam necessárias para combater as mudanças climáticas a nível global, são insuficientes:

(...) Ostrom enfatizou repetidamente que as políticas multilaterais são necessárias, mas não suficientes, para abordar o problema de ação coletiva global de mitigação das mudanças climáticas (Ostrom 2010b, 555; Ostrom 2012, 366). Em vez disso, ela enfatizou que “uma abordagem em várias escalas para o problema das mudanças climáticas seria mais eficaz e encorajaria a experimentação e o aprendizado” (Ostrom 2010a). Não seria sensato esperar até que um acordo internacional fosse alcançado para implementar políticas de mitigação em níveis subglobais. No mínimo, um acordo internacional precisaria contar com políticas e instituições domésticas para realmente implementar as reduções de emissões (Ostrom 2010b, 550).

O primeiro destaque de Dorsch e Flachsland (2017) é em relação ao foco em atores diversos na abordagem policêntrica da governança climática, caracterizados por terem autoridades autônomas: essa abordagem incorpora governos nacionais, governos locais, redes de governos locais, regimes internacionais, instituições, atores não-governamentais e privados, estados, províncias e regiões. Nesse contexto, o enfoque dado é na cooperação por essa multiplicidade de atores, ao invés da cooperação internacional estritamente feita no âmbito multilateral pelos Estados-nação:

A visão de governança, a partir dessa perspectiva, é criar um sistema adaptativo de várias unidades autônomas de diferentes escalas em diferentes níveis, interagindo entre si e realizando suas capacidades específicas para um objetivo comum (...) (DORSCH e FLACHSLAND, 2017, p. 50, tradução nossa).

O conceito de governança climática policêntrica também abrange as características da auto-organização, que garante mais liberdade para que os atores locais estabeleçam suas próprias regras; de reconhecimento das condições específicas do local, em que atores individuais cooperam em direção

a um objetivo comum; de experimentação descentralizada e aprendizado mútuo, que promove inovação e difusão de conhecimentos e normas: “novos conhecimentos podem mudar as estruturas de preferências individuais e sociais, e novas normas no comportamento, relevantes para o clima, podem surgir e se difundir entre diferentes grupos e atores” (DORSCH e FLACHSLAND, 2017, p. 56, tradução nossa); e, por fim, forte ênfase na confiança, que aumenta a cooperação entre os atores (DORSCH e FLACHSLAND, 2017).

No entanto, os custos e benefícios de uma abordagem policêntrica não são facilmente estimados: segundo Dorsch e Flachsland (2017, p. 58, tradução nossa), considerar um grupo diverso de atores que podem contribuir para a mitigação climática “(...) acarreta um alto risco de políticas e ações descoordenadas ou mesmo contraditórias. Ao mesmo tempo, os benefícios das iniciativas policêntricas são difíceis de agregar e medir”. Nesse sentido, os autores consideram que a abordagem policêntrica da governança climática deve ser considerada de maneira complementar às abordagens tradicionais, uma vez que o multilateralismo internacional é necessário para o dilema da cooperação global. Em suma,

(...) Nossa análise tentou ilustrar que, na atual fase de transição altamente dinâmica da arquitetura climática, as realidades empíricas em mudança e as possibilidades arquitetônicas promissoras de um sistema cada vez mais policêntrico de governança climática devem ser reconhecidas (DORSCH e FLACHSLAND, 2017, p. 61, tradução nossa).

Vale destacar que a abordagem policêntrica não é a única considerada nos estudos sobre governança climática. Como destacado por Wurzel et al. (2018, p. 2, tradução nossa),

Os estudos contemporâneos sobre governança climática estão prestando cada vez mais atenção a uma gama mais ampla de atores e níveis de governança, incluindo os níveis internacional, supranacional, transnacional, nacional e subnacional.

Um outro modelo teórico existente é o da governança multinível, que foi inspirado principalmente nos estudos da União Europeia. Em contraposição ao modelo da governança policêntrica, o papel do governo é mais enfatizado na abordagem multinível, seja no nível do Estado-nação, supranacional ou subnacional. Contudo, essa abordagem também considera um modelo menos hierárquico da governança: “atores não estatais co-governam junto com atores estatais para o fornecimento de bens coletivos e adotam funções de governança

que antes eram a única autoridade de estados soberanos” (Stephenson, 2013, p. 829). Apesar da abordagem policêntrica também considerar o papel dos atores não-estatais, atribui maior autonomia a esses atores, como empresas, organizações não-governamentais (ONGs) e cidadãos, que seriam os diversos “centros” de tomada de decisão (WURZEL ET AL., 2018). Wurzel et al. (2018, p. 3, tradução nossa) comparam os dois modelos da seguinte forma:

Em termos gerais, argumentamos que os proponentes da policentricidade favorecem a auto-coordenação social dentro de estruturas de governança de mercado (por exemplo, Ostrom et al. 2012, Ostrom 2014), enquanto os defensores da governança multinível apoiam a criação de redes nas quais os atores governamentais (incluindo atores supranacionais da UE) atuam com um papel importante, senão dominante, para corrigir as externalidades negativas do mercado (por exemplo, Marks 1993, Hooghe 1996, Homsy e Warner 2014).

Os autores acrescentam que (2018, p. 15, tradução nossa),

Os conceitos da governança climática multinível enfatizam a importância dos atores supranacionais da UE, os atores subnacionais e suas relações em rede (que se estendem por diferentes níveis de governança e requerem, em particular, liderança empresarial) (...) As abordagens de governança policêntrica argumentam que a governança climática bem-sucedida depende em grande parte da existência de fortes centros de tomada de decisão descentralizados e/ou locais, relativamente autônomos, que permitem a auto-coordenação social ou mesmo a autogestão sob condições de confiança. As configurações policêntricas, portanto, encorajam a experimentação e o “aprender fazendo” (...).

Considerando que o problema das mudanças climáticas ultrapassa as questões de atribuição unicamente dos governos federais (é nas cidades e regiões, por exemplo, que sentimos os principais impactos das ondas de calor e das enchentes), Betsill e Bulkeley (2006) já argumentavam que a governança climática global envolve uma variedade de escalas e atores com diferentes níveis de autoridade. Segundo os autores (2006, p. 154, tradução nossa),

A governança das mudanças climáticas é um processo complexo e multinível. As divisões analíticas tradicionais entre política internacional e doméstica, entre escalas local, nacional e global e entre atores estatais e não-estatais não são mais suficientes.

Nesse sentido, Betsill e Bulkeley (2006) consideram que a governança climática global não se limita aos modelos centralizadores, em que as abordagens estatais predominam, ou aos modelos focados unicamente nas redes transnacionais. Por essa razão, o modelo da governança multinível seria a melhor forma de compreender a governança climática global, pois interpreta

as relações entre os atores destoando do modelo hierárquico “top-down”, em que as regras e normas são centralizadas na figura do Estado-nação. Conforme destacam abaixo (2006, p. 154, tradução nossa):

Argumentamos que a perspectiva da governança multinível oferece uma análise alternativa àquela fornecida por regimes internacionais e redes transnacionais. Uma abordagem de governança multinível não apenas cria espaço conceitual para considerar o papel dos governos subnacionais na governança ambiental global, mas também destaca as múltiplas formas de governo e governança na política mundial. (...) A lente da governança multinível destaca a complexidade do Estado e a capacidade reduzida das instituições a nível nacional de controlar o processo de formulação de políticas. Como tal, serve para direcionar nossa atenção para outras arenas nas quais a governança dos problemas ambientais globais está ocorrendo.

Segundo Banhe et al. (2021, p. 4), “é fundamental ressaltar os benefícios de uma governança climática multinível para fortalecer a resposta ao enfrentamento da mudança climática e para o cumprimento dos objetivos do Acordo de Paris de limitar o aumento de temperatura (...)”. Macedo (2017, p. 57) explica que “(...) a abordagem da governança multinível examina a participação de múltiplos atores no regime climático, a qual é combinada com uma ação em múltiplos níveis e jurisdições”.

Como destacado pela autora (2017, p. 55), considerando que as soluções para as mudanças climáticas são complexas e envolvem também outras instâncias de governo para além do Estado-nação, “a governança multinível das mudanças climáticas (...) indica mais do que governabilidade e conjunto de regras - garante a inclusão de novos atores na esfera internacional e a democratização do processo decisório”. Adentrando ainda mais no papel dos entes subnacionais, Macedo (2017, p. 56) argumenta que:

A governança climática pode ser compreendida como os processos em curso nos diferentes níveis de governo - internacional, nacional, setorial e local - e, de diversos setores da sociedade, para lidar com as causas e efeitos das mudanças do clima; inclui os tratados internacionais, normas e regulamentos aplicáveis por instituições internacionais, mecanismos de fiscalização e agentes financiadores. Considera-se ainda que compromissos e ações voluntárias de atores não-estatais integram a governança do clima global. Nesse contexto, os governos subnacionais têm se inserido de forma crescente, obtendo o reconhecimento de seu papel na implementação dos compromissos pela redução dos gases causadores do efeito estufa, o cerne da questão climática global.

Além disso, a governança climática multinível tem também a premissa da colaboração entre os diversos *stakeholders*, considerando que, além do papel

relevante que os diversos atores ocupam no combate à crise climática, algumas metas só são atingidas a partir do trabalho conjunto entre eles. Banhe et al. (2021, p. 12) pontuam que

O enfrentamento da mudança climática demanda arranjos institucionais que possam estimular a interação entre os entes federativos, e desses entes com outros *stakeholders*, em uma dinâmica de governança multinível. Isso permitirá o alcance das metas nacionais de redução de emissão e o fortalecimento de medidas de adaptação. Considerando a relevância de uma governança climática multinível, é importante compreender como os estados brasileiros colaboram com cidades, governo federal e empresas.

Além de contrastar com o modelo centralizado, que foca nos governos federais, como já destacado acima, Homsy (2018) argumenta que o modelo da governança multinível destoa do modelo descentralizado, o qual seria caracterizado pela competição, por atores públicos ou privados, na busca de soluções independentes para a crise climática. Apesar deste modelo apresentar alguns benefícios, como o teste de políticas a partir de experiências locais, Homsy (2018, p. 24, tradução nossa) também ressalta que “os stakeholders locais, agindo por conta própria, podem ficar frustrados com a falta de coordenação e expressar o desejo de uma abordagem holística para a mitigação de gases de efeito estufa”.

Nesse sentido, ao mesmo tempo em que reconhece o papel dos atores subnacionais na criação de políticas específicas, a governança multinível também reconhece o papel da autoridade central, que “tem conhecimento técnico, bem como a capacidade de coordenar governos locais e induzir conformidade por meio de incentivos ou regulamentos” (Homsy, 2018, p. 24, tradução nossa). Exemplo utilizado por Homsy (2018) é a ação coordenada por parte da Agência de Proteção Ambiental dos EUA para limpar a bacia hidrográfica do Rio Rouge, localizado no sudeste do estado de Michigan. O governo federal americano conseguiu mobilizar a construção de uma coalizão entre governos locais e empresas para redução da poluição da água e utilização de produtos químicos tóxicos. Homsy (2018, p. 32, tradução nossa) pontua:

(...) Uma estrutura de governança multinível facilita mais o planejamento das mudanças climáticas pelos governos locais do que uma abordagem descentralizada. Sem a liderança dos governos estaduais, as cidades maiores serão pioneiras em ações locais de mudança climática, mas a grande maioria das cidades não fará nada de forma independente.

Ainda para exemplificar, Homsy (2018) cita a iniciativa americana “Regional Greenhouse Gas Initiative” (Iniciativa Regional de Gases de Efeito Estufa), que junta diversos estados americanos em ações de redução de GEE. Apesar de, a princípio, ser uma iniciativa interestadual, favorece ações de mitigação das mudanças climáticas em cidades maiores. Homsy (2018, p. 33, tradução nossa) ressalta que “como organizações de estados, eles têm autoridade para exigir ou incentivar reduções de gases de efeito estufa em todos os municípios da região multiestadual”.

É importante também compreender como a bibliografia atual tem se debruçado sobre o apoio das organizações da sociedade civil transnacional para entes subnacionais no combate a crise climática. Fuhr et al. (2018, p. 2, tradução nossa), os quais focam nas redes transnacionais de cidades, argumentam que elas “(...) melhoram o aprendizado de políticas que, sob certas condições, podem superar as restrições impostas pela falta de ambientes regulatórios regionais, nacionais e internacionais”. Os autores destacam algumas organizações como ICLEI, C40 e “Climate Alliance e Energy Cities”. Com relação ao C40, que recebeu apoio financeiro do Banco Mundial, por exemplo, destacam que (2018, p. 2, tradução nossa):

No final de 2016, a rede C40 lançou o programa Deadline 2020, que descreve uma série de etapas consideradas necessárias para que seus membros promovam caminhos de descarbonização profunda nas áreas metropolitanas e alcancem a meta de 1,5° C. O tamanho das megacidades densamente povoadas com mais de 10 milhões de habitantes torna essas iniciativas atraentes. O tamanho e a alavancagem permitem economias de escala para investimentos climáticos nacionais e internacionais e para a redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE).

Backstrand et al. (2017) ressaltam que uma multiplicidade de iniciativas de atores e redes não-estatais surgiu especialmente após a Rio-92, com a assinatura da UNFCCC. Cerca de duas décadas depois, na COP 22, mencionam uma iniciativa que ficou conhecida como “2050 Pathway Platform”, uma coalizão de cidades, estados e empresas que busca caminhos para um desenvolvimento sustentável e para uma economia de carbono neutro. Segundo Backstrand et al. (2017, p. 568, tradução nossa), a COP 15 (Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2009) marcou uma arquitetura descentralizada da política climática:

Considerando que algumas contribuições estão diretamente ligadas às atividades regulatórias dos Estados-nação, muitas testemunham que a atuação dos atores não-estatais com ações climáticas cresceu desde a COP 15. Para Hoffmann (2011), a conferência de Copenhagen marcou uma virada na governança climática global quando cidades, ONGs e corporações começaram a assumir as mudanças climáticas com o aumento do engajamento urbano e das redes transnacionais de cidades na governança climática.

Backstrand et al. (2017, p. 569, tradução nossa) pontuam que o Acordo de Paris intensifica ainda mais essa nova realidade que teve início com a COP15, uma vez que “institucionaliza uma interação entre ação climática estatal e não-estatal, multilateral e transnacional”. Nesse sentido, criam o conceito de “multilateralismo híbrido” como uma forma de “capturar essa interação intensificada entre atores estatais e não-estatais no novo cenário da cooperação climática internacional” (2017, Backstrand et al., p. 562).

Por fim, é perceptível que as abordagens policêntrica e multinível da governança climática, uma vez que consideram a participação de atores não-estatais, atendem mais à realidade atual em comparação com a abordagem focada no Estado-nação. Porém, parece haver uma lacuna na bibliografia atual, que muitas vezes utiliza o termo “multinível” para destacar a multiplicidade de atores na governança climática, ao mesmo tempo em que esta premissa também está presente na abordagem policêntrica. A diferença entre as duas abordagens é sutil, mas existe, na medida em que a governança climática multinível foca especialmente no papel e na colaboração dos diferentes níveis de governo. As ações que serão tomadas a curto e médio prazo, pelos diferentes atores da governança, poderão ser decisivas para que se compreenda qual das abordagens atende mais à realidade cada vez mais contemporânea das mudanças climáticas.

3. AS CIDADES E AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Uma vez que este trabalho foca em organizações da sociedade civil transnacional, este capítulo buscou dar maior ênfase na visão que estas organizações possuem sobre a relação entre as cidades e as mudanças climáticas. Apesar de também coletar outras análises, como de acadêmicos e representantes estatais, o foco foi compreender a forma com que estas

organizações enxergam o papel das cidades no contexto da crise climática. Esse entendimento fornece insumos para justificar, sob a ótica das organizações da sociedade civil transnacional, o apoio por elas oferecido, que será abordado no capítulo quatro.

Não é de hoje que se discute o impacto dos problemas climáticos nos centros urbanos. Fuhr et al. (2018) destacam que o relatório de Brundtland, publicado em 1987, foi o primeiro que abordou questões ambientais, de caráter transnacional, que esbarram em nível local. Cerca de cinco anos depois, a Rio-92, Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, enfatizou o papel das cidades em relação às respostas globais necessárias para os desafios ambientais. Mais recentemente, a Agenda 2030 da ONU, lançada em 2015, criou os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, com destaque para o objetivo 11: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Como argumentado pelo ICLEI¹¹ (2016, p. 19), apesar do Acordo de Paris ser focado nas metas e compromissos nacionais, “a importância dos municípios aparece também nas NDCs: em cerca de metade delas, as ações em nível local e subnacional são previstas e encorajadas”. Por isso, Fuhr et al. (2018) defendem que, para que atinjamos a meta de manter o aumento da temperatura global em 1,5 °C, políticas locais precisam ser aprimoradas.

A necessidade de incluir as cidades para o cumprimento da principal meta do Acordo de Paris se dá pelo fato de que as cidades contribuem consideravelmente para a intensificação das mudanças climáticas - ao mesmo tempo que também sofrem com seus efeitos extremos, uma vez que é onde esses impactos são visíveis e sentidos pela população - especialmente a mais vulnerável. Espíndola e Ribeiro (2020, p. 366) acreditam que as cidades “desempenham um papel importante, tanto pelo fato de sofrerem com os impactos dessas alterações no clima, quanto por contribuírem para a intensificação desse processo”.

Maria Rosa Sabbatelli, Diretora Regional do Serviço de Instrumentos de Política Externa (FPI) da União Europeia, discorre sobre o papel importante que

¹¹ Organização não-governamental, de caráter transnacional, focada em dar suporte em sustentabilidade para os governos locais. O ICLEI é uma das organizações que será mapeada no capítulo quatro.

as cidades desempenham no contexto da crise climática. Segundo ela (2020, p. 5),

As cidades são responsáveis por aproximadamente dois terços do consumo de energia e possuem uma grande pegada de carbono. Se o mundo deseja atingir as metas estabelecidas no Acordo de Paris, é fundamental trabalhar com as cidades e governos locais para se adaptar às mudanças climáticas e reduzir as emissões de CO₂ em diferentes setores, incluindo aqueles que são mais difíceis de descarbonizar totalmente, como edifícios, gestão de resíduos, mobilidade, infraestrutura energética local, planejamento urbano e governança.

Segundo estimativas¹², até 2050, 70% da população do mundo estará vivendo nas cidades, considerando a migração cada vez mais intensa de pessoas que vivem em áreas rurais para áreas urbanas, as quais buscam melhores condições de emprego, educação e assistência médica. Esse aumento populacional também pressiona para novos investimentos em infraestrutura das cidades, as quais precisam dar conta deste crescimento com novos edifícios construídos e com sistemas de transporte expandidos. Com isso, como destacado pelo C40¹³ (2017, p. 15),

Toda essa atividade, desde negócios e transporte a construções e a vida de todos os dias, significa que centros urbanos consomem mais que dois terços da energia global e emitem mais de 70 por cento do total de gases de efeito estufa do mundo. Esta concentração significa que reduzir globalmente as emissões exige a redução das emissões nas cidades.

O ICLEI (2020, p. 24) também destaca que:

As cidades consomem 70% de toda a energia gerada no mundo e produzem de 37% a 49% das emissões de carbono. Essa condição teve início na Revolução Industrial, com o uso de máquinas a vapor abastecidas por carvão, mas ganhou escala quando a população mundial deu um salto, as metrópoles se expandiram e os veículos a diesel e a gasolina tomaram conta da cena urbana, a partir dos anos 1900.

Na mesma linha, Gleeson e Low (2005) já apontavam para os desafios do crescimento urbano acelerado. Segundo eles, a pobreza, o rápido crescimento populacional e danos ambientais são as principais características que acompanham esse crescimento. Portanto, seria apenas através de um planejamento urbano adequado que as cidades estariam aptas para lidar com as questões trazidas pela globalização e atual modelo de desenvolvimento

¹² De acordo com publicação do C40 (2017).

¹³ Rede de megacidades mundiais comprometidas com as mudanças climáticas, que será abordado posteriormente, no capítulo quatro do trabalho.

econômico, tais como crescentes níveis de consumo e os empecilhos para um desenvolvimento sustentável, compreendido pelos autores como a junção de justiça social, desenvolvimento econômico e responsabilidade ecológica.

Segundo dados de 2018 levantados pelo Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG)¹⁴, a energia é a atividade mais emissora na maior parte das capitais brasileiras e das regiões metropolitanas, principalmente em razão do uso de combustíveis fósseis no transporte. Já nos municípios pequenos, os resíduos costumam ser a principal fonte emissora, e no caso dos municípios inseridos na Amazônia, no norte do Cerrado e no litoral nordestino, a principal fonte emissora é a mudança no uso da terra, advinda com o desmatamento. A agropecuária ganha destaque para as regiões já desmatadas.

Como pontuado pelo SEEG, o uso da terra, incluindo o desmatamento e a agropecuária, correspondem a mais de dois terços das emissões de gases de efeito estufa nos municípios brasileiros: 65,8% dos municípios possuem a agropecuária como setor que mais emite, seguido de mudança de uso da terra e florestas (18,2%), energia (14,2%), resíduos (1,5%), e processos industriais e uso de produtos (0,3%). Dos dez municípios mais emissores (2018), quatro deles estão localizados no estado do Pará, um em Rondônia, um em São Paulo, um em Mato Grosso, um no Amazonas, um no Rio de Janeiro e outro no Espírito Santo.

Como já mencionado, ao mesmo tempo em que as cidades exercem um papel considerável para que a crise climática avance, elas também sentem suas graves consequências. Ilan Cuperstein, vice-diretor regional para a América Latina do C40, destaca que o regime de chuvas irregular, o aumento do nível do mar e as ilhas de calor são os principais impactos já sentidos pelas cidades brasileiras que são integrantes da rede (Curitiba, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo). De acordo com Ilan, “as ilhas de calor também são potencializadas pelo microclima de alguns bairros não arborizados que nós temos, sobretudo, na

¹⁴ É uma iniciativa do Observatório do Clima que compreende a produção de estimativas anuais das emissões de gases de efeito estufa (GEE) no Brasil, documentos analíticos sobre a evolução das emissões e um portal na internet para disponibilização de forma simples e clara dos métodos e dados do sistema.

periferia dos grandes centros” (2021, p. 12). O ICLEI (2016, p. 25) define as ilhas de calor conforme destacado abaixo:

Surgem em espaços urbanos com muitas construções, amplas áreas impermeabilizadas, vários edifícios, poucas áreas verdes e elevados níveis de emissões de gases no ar, geralmente provenientes do intenso tráfego de veículos. A temperatura média delas tende a ser mais alta do que no seu entorno menos urbanizado. Além de terem mais calor, as cidades tomadas pelo concreto e asfalto também costumam ficar com a umidade relativa do ar bem mais baixa do que as regiões mais rurais. Esse fenômeno existe, por exemplo, em São Paulo, Nova York, Pequim e Cidade do México.

Os impactos da mudança do clima são, portanto, sentidos por diversos setores nas cidades, como infraestrutura, segurança alimentar, água e saúde. As indústrias, escolas, hospitais, edifícios públicos, e até empresas, sofrem com os impactos da mudança do clima nas cidades com a interrupção de serviços municipais essenciais, como os sistemas de transporte e de comunicação, devido à escassez de água ou de chuvas intensas que provocam alagamentos e inundações (WWF, 2017). A população também sofre com esses impactos, e de maneira desigual. O WWF destaca como esses efeitos são sentidos de maneira desproporcional pela população mais vulnerável:

Na área social, a principal preocupação é com os mais pobres. Tanto no meio urbano quanto no rural, pessoas de menor renda serão afetadas, de forma alarmante, pela mudança do clima. A parcela menos abastada dos brasileiros tende a viver e trabalhar em locais mais expostos a riscos climáticos, sem infraestrutura para reduzi-los, como casas e bairros em regiões vulneráveis – e também não dispõe de meios para tomar medidas defensivas imediatas. Habitantes de baixa renda das zonas rurais também serão fortemente prejudicados, uma vez que dependem da agricultura e dos ecossistemas, isto é, setores diretamente abalados pelo fenômeno (WWF, 2017, p. 12).

Portanto, pelo fato das cidades contribuírem consideravelmente para a intensificação das mudanças climáticas, com altas emissões de GEE e consumo de energia, com o somatório de que seus efeitos extremos são sentidos por setores econômicos e sociais, é essencial que as soluções para a crise climática sejam pensadas também em âmbito municipal: é o paradoxo da cidade como agravante das mudanças climáticas, mas também um espaço essencial para que sejam pensadas soluções. Segundo análise do CDP¹⁵, há diversas oportunidades de ação das cidades em relação às questões climáticas, sendo que algumas delas podem gerar co-benefícios para a saúde: “por exemplo,

¹⁵ Organização não-governamental, de caráter ambiental, que será abordada no capítulo quatro do trabalho.

ações nos setores de resíduos sólidos podem gerar melhora na qualidade do ar e reduzir doenças contagiosas” (CDP, 2021, p. 12). O próximo tópico do capítulo três abordará melhor as oportunidades de políticas que podem ser adotadas no âmbito das cidades no contexto da crise climática.

3.1. Os desafios e as oportunidades dos municípios frente às mudanças climáticas

De acordo com análise do WWF (2017), um dos principais desafios das cidades é adotar as estratégias necessárias especialmente no que diz respeito à adoção de políticas de adaptação, uma vez que as consequências da mudança do clima já são evidentes e inevitáveis, com o adicional de que, quanto mais tempo se leva para se adaptar às mudanças climáticas, é provável que a gravidade e os custos decorrentes de determinado impacto aumentem. Além disso, destacam que, “até o momento, o delineamento de como será a adaptação no Brasil tem sido feito de forma circunstancial, com um apoio limitado do poder federal, e fundamentalmente na prevenção e resposta a catástrofes”. (2017, WWF, p. 13). Ainda, como argumentado abaixo (WWF, 2017, p. 13),

A maioria dos governos de cidades, municípios e estados brasileiros ainda não abordou a mudança do clima. Embora alguns não vejam ganhos imediatos em minimizar emissões (mitigação), as medidas de adaptação são do interesse do poder público e da sociedade - trata-se de ações de desenvolvimento que aumentam a resiliência à variabilidade climática.

Para Ilan Cuperstein, o maior desafio das cidades frente às mudanças climáticas é a governança, considerando que aproximadamente 60% das 97 cidades que integram a rede carecem de um ente de governança para implementação de um plano climático. Ilan destaca que este desafio “(...) é um esforço que deve ser tomado para o sucesso das próximas décadas, mas já pensando no curto prazo, é necessário fortalecer e preparar as cidades para governança da implementação, que é complexa” (2021, p. 11). Rodrigo Corradi, Secretário Executivo Adjunto do ICLEI na América do Sul, comenta que esse desafio costuma ser ainda maior para cidades médias e pequenas, as quais possuem equipes enxutas e, portanto, carecem de uma estrutura robusta para implementar projetos climáticos. Fuhr et al. (2018, p. 2, tradução nossa) alertam

que “a maioria das cidades de pequeno e médio porte ainda não desenvolveu estratégias adequadas de mitigação e adaptação”.

Rodrigo Corradi também menciona as dificuldades orçamentárias e de investimentos no quadro municipal. Segundo ele, esses desafios “(...) começam na dependência financeira federal, passam pela dívida pública brasileira que reduz a capacidade de financiamento do exterior e chegam na falta de estrutura e quadro técnico para realizar projetos climáticos” (2021, p. 21). Apesar de algumas cidades terem autonomia e não ficarem totalmente dependentes de transferências internacionais (geralmente as cidades maiores), com seus orçamentos contemplando a questão climática, ainda costumam ser dependentes de repasses federais para projetos de infraestrutura. O Secretário Executivo argumenta que (2021, p. 22):

As estruturas municipais têm muito baixa capacidade, pela realidade do nosso pacto federativo, pela constituição de como você faz os repasses federais, com elemento muito forte para custeio e pequeno para investimento. Com isso, você acaba sendo muito dependente dos investimentos serem realizados na estrutura federal, então acaba-se tendo pouca autonomia (...).

Espíndola e Ribeiro (2020) também ressaltam que as principais cidades do Brasil não possuem políticas que estejam direcionadas ao combate à mudança climática em seus planos diretores. Das 27 capitais brasileiras, apenas cinco atualizaram seus planos Diretores após 2015: Belo Horizonte, Campo Grande, Palmas, Salvador e Rio Branco. Como pontuado pelos autores (2020, p. 389),

No Brasil, o plano diretor, regulamentado pela Constituição da República de 1988 em seus artigos 182 e 183, e pelo Estatuto da Cidade (lei federal 10.257/2001), destaca-se como o principal instrumento de planejamento urbano dentro do quadro normativo do País, o qual orienta o desenvolvimento físico-territorial das cidades. Ele é um dos maiores avanços legais em termos de gestão e planejamento urbano. Por isso defende-se que ele deva abordar as mudanças climáticas em seus dizeres.

Considerando que, como destacado no capítulo anterior, o uso da terra, corresponde à maior quantidade de emissões de gases de efeito estufa pelos municípios segundo o SEEG, a iniciativa pontua que os maiores desafios das cidades se constituem no “controle do desmatamento, promoção de práticas agrícolas de baixo carbono, a regulação e estímulo das energias renováveis e eficiência energética bem como a redução, reciclagem e correta destinação de tratamento de resíduos”.

No que diz respeito às oportunidades dos municípios para a ação climática, o Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG) listou e especificou 87 ações práticas que podem ser adotadas pelos municípios. Há 19 soluções no setor de energia elétrica, 22 soluções no setor de transportes, 16 soluções no setor da agropecuária, 20 soluções no setor de resíduos e 10 soluções no setor de mudança de uso da terra e floresta - MUT (Plataforma Subnacional para o Clima, 2021). Abaixo, são listadas cinco¹⁶ oportunidades de cada setor como exemplo:

Tabela 1 - Oportunidades de ação climática para os municípios

Oportunidade	Tipo de ação	Setor
Incluir o zoneamento agropecuário e agroclimático no planejamento territorial	Mitigação e Adaptação	Agropecuária
Acelerar a regularização ambiental das propriedades rurais do município	Mitigação e Adaptação	Agropecuária
Instituir o programa municipal de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA)	Mitigação e Adaptação	Agropecuária
Priorizar aquisição de produtos provenientes de agricultura familiar local de base agroecológica nas compras públicas	Mitigação e Adaptação	Agropecuária
Fomentar adoção e implementação da recuperação de pastagens e outras áreas degradadas	Mitigação e Adaptação	Agropecuária
Garantir soluções adequadas de caminhabilidade	Mitigação	Energia Elétrica e Transportes
Promover e dar condições ao uso da bicicleta como meio de transporte	Mitigação	Energia Elétrica e Transportes
Implementar faixas exclusivas e corredores de ônibus	Mitigação	Energia Elétrica e Transportes

¹⁶ Estas cinco oportunidades foram listadas apenas como exemplo, e foram escolhidas em detrimento das outras porque costumam ser ações citadas com certa frequência pelos gestores públicos (a partir da experiência pessoal e profissional da autora).

Adotar a tecnologia LED na iluminação pública	Mitigação e Adaptação	Energia Elétrica e Transportes
Promover a geração de energia solar fotovoltaica em prédios públicos	Mitigação e Adaptação	Energia Elétrica e Transportes
Incentivar ações de arborização urbana em parques, praças, quintais e calçadas públicas a fim de ampliar a cobertura florestal	Mitigação e Adaptação	MUT
Criar condições para a aplicação de incentivos fiscais (ICMS Ecológico Verde)	Mitigação e Adaptação	MUT
Fortalecer mecanismos de fiscalização e controle do desmatamento e da exploração ilegal	Mitigação e Adaptação	MUT
Estimular a criação e a manutenção de corredores ecológicos municipais e unidades de conservação	Mitigação e Adaptação	MUT
Promover regularização fundiária, controle na implementação do código florestal e fortalecimento da gestão ambiental	Mitigação	MUT
Fortalecer cooperativas de reciclagem e promover a inclusão social de catadores autônomos	Mitigação	Resíduos
Ampliar a cobertura de atendimento dos serviços de esgoto, considerando a totalidade do município	Mitigação e Adaptação	Resíduos
Implementar um programa de coleta seletiva, promovendo a coleta de resíduos em três frações (orgânico, seco e rejeito)	Mitigação	Resíduos
Avaliar o potencial de implementar a gestão sustentável de resíduos sólidos por meio de consórcios públicos intermunicipais	Mitigação e Adaptação	Resíduos
Estimular a compostagem de resíduos orgânicos, em especial de poda das áreas verdes, feiras livres, mercados e equipamentos municipais	Mitigação	Resíduos

FONTE: elaboração própria com base no SEEG.

Considerando as oportunidades de ação climática nos municípios, o C40 (2017) ressalta o papel dos gestores locais na implementação de inovações em sustentabilidade, como investimentos em energias renováveis, controle da poluição do ar, reciclagem, e viagens multimodais. De acordo com a organização, as maiores oportunidades para cidades em 2030 estão elencadas em quatro áreas principais: descarbonização da rede elétrica, aprimoramento do consumo energético em edifícios, capacitação da mobilidade de próxima geração (incluindo melhor planejamento do uso da terra) e melhoria na gestão de resíduos. Essas quatro ações englobam, no total, alocadas em 12 oportunidades de ação, com destaque para a eletrificação e as energias renováveis, como geração de energia com gás natural e veículos movidos a biocombustíveis.

O C40 (2017) também destaca algumas recomendações com base nas oportunidades de ação. A primeira delas é que as cidades devem ir além dos ganhos imediatos, apostando em ferramentas como o “(...) acesso a capital, relações com outras cidades para troca de melhores práticas, engajamento comunitário e parcerias com o setor privado e o governo” (C40, 2017, p. 67). A segunda é que as cidades busquem colaborações intersetoriais, com exemplo da atuação conjunta entre “(...) empresas automotivas e de tecnologia, serviços de utilidade pública e cidades (...), que têm o potencial de conduzir cidades a uma mobilidade com baixo teor de carbono e que seja mais eficiente e acessível a todos” (C40, 2017 p. 68). Por fim, prefeitos e outros líderes municipais devem conquistar apoio para mudanças, considerando que “engajar grupos comunitários e traçar planos de ação climática com a contribuição de tais grupos também pode ajudar a garantir que a transição para uma cidade de baixo teor de carbono seja equilibrada para todos os habitantes” (C40, 2017, p. 68).

O ICLEI (2016) destaca que o investimento em energias renováveis, sistemas de transporte de massa limpos (como ônibus movidos a biodiesel e trens movidos a eletricidade) e em uma economia circular “podem abrir mais mercados e estimular um novo ciclo de desenvolvimento, gerando mais empregos e oportunidades para a cidade que planejar melhor o futuro próximo” (ICLEI, 2016, p. 28). As principais oportunidades destacadas são a reconexão

da cidade com seus cidadãos, promoção da qualidade de vida, fortalecimento e geração de novas atividades econômicas, melhoria de serviços para a população, atração de novos investimentos, exercício da cidadania, inclusão social, gestão transparente e compartilhada, e ser exemplo para outros municípios. Em suma (ICLEI, 2016, p. 29),

O resultado de todas essas iniciativas é a transição para um desenvolvimento de baixas emissões de gases de efeito estufa, com menos poluição, mais áreas verdes, mais estabilidade no fornecimento de água e alimentos, melhor uso dos recursos naturais, preservação ambiental e mais qualidade de vida para os moradores. Ao mesmo tempo, cria um ambiente seguro para negócios e indústrias se desenvolverem no município, inclusive para atrair investimentos e novos empreendimentos.

Nesse sentido, os benefícios a médio e longo prazo, que serão evidenciados pelas cidades a partir de ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, são definidas como “ações de não arrependimento”, pois geram benefícios sociais, econômicos e ambientais. O ICLEI (2016, p. 39) pontua que uma cidade resiliente à mudança do clima responde às crises de forma rápida e eficaz em situações de crise; diminui as diferenças socioeconômicas e atende às demandas do planejamento de infraestrutura em situações de normalidade; e garante que seus cidadãos usufruam de mais segurança e tranquilidade. Vale destacar que uma cidade resiliente é caracterizada por estar “(...) preparada para ser alvo e se recuperar de eventos traumáticos ou de momentos de estresse climático, enquanto mantém suas funções essenciais, estrutura e identidade, adaptando-se e prosperando em meio às mudanças contínuas”. (ICLEI, 2016, p. 39).

Ainda de acordo com o ICLEI (2020), há dez pontos prioritários que devem ser considerados pelas cidades: a implementação de um inventário de gases de efeito estufa (GEE), análise de vulnerabilidade e riscos climáticos, plano de ação climática, avaliação dos serviços ecossistêmicos, estratégia de adaptação do território e plano de ação local, estratégias e projetos para infraestrutura, gestão de recursos e financiamento, cooperação entre cidades, inovação e novos padrões de produção, consumo e descarte, políticas transversais e participação social e educação cidadã e ambiental.

O inventário de GEE deve ser utilizado com a finalidade de estabelecer metas de redução e direcionar as ações das cidades, uma vez que poderão

diagnosticar quais setores emitem mais GEE e, com isso, traçar políticas de adaptação e mitigação. Como explicado pelo ICLEI (2020, p. 7),

O inventário é o ponto de partida para identificar o perfil de emissões e as principais fontes de GEE, assim como a quantidade emitida na atmosfera em determinado período. Com o inventário, a cidade definirá sua linha de base e poderá compreender as projeções futuras, inclusive sobre o que pode acontecer se nada for feito em setores críticos.

Já a análise de vulnerabilidade e riscos climáticos, passo posterior à adoção do inventário de GEE, tem o objetivo de preparar as cidades para lidar com os eventos climáticos extremos que podem ocorrer no curto, médio e longo prazo, como intensificação das ondas de calor, aumento do nível do mar, deslizamentos e inundações. Segundo o ICLEI (2020, p. 8):

A análise de vulnerabilidade e risco climático deve identificar as ameaças climáticas, a exposição e a capacidade de um sistema lidar com situações adversas causadas pela mudança do clima. Por exemplo, no caso dos sistemas de abastecimento de água e drenagem, é necessário avaliar o que ocorre atualmente e o que poderá acontecer com o aumento de secas, inundações, deslizamento de terra, etc.

O plano de ação climática, por sua vez, é a etapa mais avançada, pois é feito com base no inventário de GEE e na análise de vulnerabilidades e riscos climáticos. A partir dele, as cidades podem definir metas concretas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, levando em conta os possíveis cenários projetados. O ICLEI (2020, p. 10) destaca a importância dos planos de ação climática dialogarem com os planos diretores, planos plurianuais e outras leis:

Os Planos devem ser pensados e implementados de forma intersetorial e trazer insumos para outros instrumentos estratégicos, como planos diretores, Planos Plurianuais (PPAs), Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e Leis Orçamentárias Anuais (LDAs). Também é recomendado que considerem indicadores-chave de performance, para ajudar na avaliação das metas e para monitorar a implementação.

De acordo com o C40 (2020), há quatro ações principais que são consideradas nos planos de ação climática. Em primeiro lugar, o plano desenvolve um caminho para que a cidade esteja alinhada com o Acordo de Paris, o qual estabelece a necessidade de neutralidade das emissões até, no máximo, 2050. Em segundo, o plano deve demonstrar possibilidades de ação no que diz respeito às ações de adaptação, para que a cidade aprimore “(...) sua resiliência em relação aos perigos climáticos que podem impactar a cidade agora e em cenários futuros de mudança climática” (C40, 2020, p. 4).

Em terceiro lugar, o plano de ação climática também deve assegurar que a população sinta, de forma equitativa, os impactos sociais, ambientais e econômicos dessas ações de combate à mudança do clima. Por fim, como pontuado pelo C40 (2020, p. 4), o plano deve “descrever a governança, poderes e capacidade da cidade, assim como identificar os parceiros que precisam estar envolvidos para acelerar o alcance das metas de mitigação e objetivos de resiliência da cidade”.

Em suma, os principais desafios destacados neste capítulo para as cidades são: adoção de políticas robustas de adaptação às mudanças climáticas; ausência de uma estrutura de governança na gestão pública para lidar com a temática, sendo que as cidades médias e pequenas sofrem mais com este desafio; dificuldades orçamentárias, com destaque para dependência financeira federal; ausência de políticas climáticas nos planos diretores das cidades; necessidade de maior controle ao desmatamento, estímulo às energias renováveis, reciclagem e destinação correta do tratamento de resíduos.

Já com relação às oportunidades, apesar de serem inúmeras, destacam-se, primeiramente, aquelas que se configuram como um desafio atual, mas passam a ser também oportunidades a médio e longo prazo: possibilidades de investimento em energias renováveis, melhor planejamento do uso da terra, controle da poluição do ar e em sistemas de transporte limpos. Para isso, as cidades também podem e devem buscar parcerias com o setor privado e governos. Assim, passarão a oferecer mais empregos, maior qualidade de vida para a população como um todo, garantirão responsabilidade socioambiental, além atraírem maiores investimentos. Vale lembrar que os principais instrumentos que podem ser utilizados pelas cidades na gestão pública, a fim de estarem mais próximas dessas oportunidades, são a adoção de um inventário de GEE, análise de vulnerabilidade e riscos climáticos, e o plano de ação climática, que deve dialogar com os planos diretores, PPAs, LDOs e LDAs.

4. SOCIEDADE CIVIL TRANSNACIONAL: CONCEITOS

Em primeiro lugar, é importante conceituar a sociedade civil transnacional e contextualizar sua discussão na linha do tempo. O debate sobre sociedade civil

adquiriu relevância especialmente a partir dos anos 70, cujo marco são as lutas por redemocratização na América Latina, que passou por uma onda de ditaduras militares, bem como no Leste europeu, majoritariamente sob o comando de governos socialistas. Somando-se a tais marcos históricos, como destacado por Budini (2010, p. 30), “(...) o debate sobre a sociedade civil também reaparece em setores da esquerda democrática, descontentes com os resultados limitadores do Estado de bem-estar social, como no caso da França”. Nesse sentido, a sociedade civil passou a ter uma conotação opositora ao Estado e ao mercado, sendo esta ideia claramente evidenciada por Cohen (2003, p. 423): “entendo a sociedade civil como uma esfera de interação social diferenciada da economia e do Estado, composta por três parâmetros: pluralidade, publicidade e privacidade”. Ainda segundo Budini (2010, p. 45), “esta ideia de contraponto é reforçada pelas mudanças nas formas de organização política e econômica a partir do final dos anos 1970, com a diminuição do papel regulador do Estado e crescente autonomia da sociedade civil”.

É a partir dos anos 90, contudo, que o debate sobre a ação política transnacional da sociedade civil ganha força, uma vez que tais organizações se tornam mais presentes em fóruns internacionais, com destaque para as conferências no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). Labaye (2010, p. 35, tradução nossa) também destaca a ideia da cooperação internacional pós Guerra-Fria dos anos 1990:

O início da década de 1990 caracterizou-se por um novo otimismo coletivo desencadeado pelo fim da Guerra Fria e pela queda do muro de Berlim, e por um novo impulso para a cooperação internacional. A década de 1990 estava começando com a implosão dos últimos regimes totalitários. Nesse contexto, a sociedade civil transnacional experimentou um desenvolvimento dramático e o número de organizações não-governamentais registradas como observadores perante o ECOSOC aumentou dramaticamente.

Como salientado por Cohen (2003, p. 419), “o discurso da sociedade civil globalizou-se”, e “a ideia de uma sociedade mundial ou transnacional já se tornou a principal contribuição do século XXI ao debate sobre esse conceito”. Cohen (2003) adiciona que, enquanto nos anos 60 e 70 os movimentos sociais se organizaram principalmente em nos âmbitos local e nacional, o que contribuiu para projetos de democratização e novas formas de engajamento cívico, a pluralidade da sociedade civil, especialmente no século XXI, apresenta uma

grande inovação que seria a “rede transnacional”. Esse aspecto não excluiria a dinâmica dos movimentos sociais já existentes, mas se somaria a ela: “não estou dizendo que as antigas formas de pluralidade e de organização de movimentos sociais tenham desaparecido, mas que uma nova forma e uma outra camada de “atividade associativa” vem se somando às anteriores” (Cohen, 2003:434). Já em 1999, Keck e Sikkink utilizam o termo “redes transnacionais de advocacy”. Segundo as autoras (1999, p. 91, tradução nossa), “redes são formas de organização caracterizadas por padrões voluntários, recíprocos e de comunicação e troca”.

É também nos anos 90, com a ascensão do liberalismo, que surge o conceito de “sociedade civil global”. Ronnie Lipschutz (2005) argumenta que a atuação da “sociedade civil global” é nítida em momentos em que há ausência de meios estatais para resolução de determinados problemas. Na mesma linha, Budini (2010, p. 33) aponta que “(...) no começo dos debates acadêmicos, sobre uma “sociedade civil global”, a ideia aparecia como um processo relativamente coeso, de democratização *bottom-up* da política mundial”, e que “a pluralidade de atores, de interesses, de mecanismos de ação, parecem ser justamente o elemento de unidade que está na base da ideia liberal de uma “sociedade civil global”” (2010, p. 36). Budini (2011, p. 88) também destaca os principais fatores que corroboraram para o surgimento do que seria a ideia de uma “sociedade civil global”:

O ressurgimento dos atores não estatais e a emergência da ideia de uma “sociedade civil global” na literatura das relações internacionais, no início dos anos 1990, estão inseridos em um contexto amplo de discursos sobre os processos de globalização e mudanças no sistema internacional. Acontecimentos diversos, como o fim da Guerra Fria, a crescente internacionalização da economia capitalista, a disseminação generalizada de políticas de ajustes estruturais visando à desregulamentação política da economia (incluindo o mercado de trabalho), a crescente integração dos mercados financeiros, a harmonização das leis e dos sistemas jurídicos nacionais nas áreas de proteção a contratos e investimentos, a revolução nas tecnologias de comunicação e informação, entre outros, permitiram a emergência de discursos e expectativas otimistas – naturalmente por parte de setores beneficiários destes processos – em torno da interdependência e da cooperação no cenário internacional.

Por qual razão, portanto, este trabalho utiliza o termo “sociedade civil transnacional”, ao invés de “sociedade civil global”? Como já destacado, o termo “sociedade civil global” possui conotações inerentemente liberais, o que implica dizer que carrega ideias e valores que são tidos como universais (em detrimento

aos interesses nacionais), o que torna a atuação dessa “sociedade civil global” caracterizada por aspectos necessariamente democratizantes e positivos. Budini (2010, p. 52), ao fazer menção a autores que trazem uma contraposição a esta ideia, destaca:

Tanto Tarrow, como Keck e Sikkink, não vêem necessariamente na ação política transnacional um sinal de mudança nas comunidades políticas - como afirmam os enfoques liberais cosmopolitas -, mas antes a utilização destas novas estruturas de oportunidades que surgem em âmbito internacional, como mais um repertório de ação dos movimentos sociais na disputa política tradicional. Eventualmente, levam uma fusão entre o ativismo doméstico e internacional e, sob determinadas circunstâncias, pode ter início a construção de valores compartilhados entre atores não-estatais de diversos países, na formação de coalizões internacionais, mas este não seria o único resultado possível.

Cohen (2003) não descarta que a globalização da sociedade civil trouxe avanços em diversos campos, como nos direitos humanos e ambientais, mas também problematiza o caráter sempre democratizante da chamada “sociedade civil global”:

Redes e associações civis podem ser muito excludentes, injustas, desiguais e antidemocráticas. Mais do que isso, organizações não-governamentais ricas têm condições de incentivar o desenvolvimento de sociedades civis autônomas locais nos países em desenvolvimento ou de ocupar o lugar, junto com suas verbas, de iniciativas locais, contribuindo, assim, para enfraquecer, em vez de fortalecer, as ações conducentes à construção da democracia, da confiança horizontal e da solidariedade social. Em suma, os fiscalizadores devem ser fiscalizados (COHEN, 2003, p. 450).

Alguns acontecimentos como a crise financeira de 2008 (que exacerbou uma fragilidade nos mecanismos de governança), a paralisação das negociações da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC), a eclosão de novos conflitos étnicos (como o conflito dos Bálcãs), e os atentados de 11 de setembro nos Estados Unidos começaram a pôr em xeque a ideia democratizante que seria inerente dessa “sociedade civil global” (BUDINI, 2011, p. 92). De acordo com Budini (2011, p. 93),

Uma das principais deficiências de grande parte das análises liberais sobre a emergência da “sociedade civil global” é considerar apenas marginalmente a dimensão e a base sociológica destes processos, dando origem a visões normativas e homogeneizantes sobre o tema.

A autora (2011, p. 99) também argumenta que a “sociedade civil global” deve ser entendida como (...) “arenas povoadas por interesses e estratégias diversas (...) onde “coexistiriam forças hegemônicas e contra-hegemônicas com

interesses e táticas diferenciadas”. Portanto, o único elemento de unidade dessa “sociedade civil global” seria a pluralidade de atores, os quais não representariam o Estado nem o mercado. Nesse sentido, ao invés de compreender a “sociedade civil global” como um único ator coeso e homogêneo, seria mais plausível compreendê-la como “uma arena de disputa entre atores não estatais, com interesses e identidades diversas” (BUDINI, 2011, p. 89), ou ainda como “arenas transnacionais de disputas entre forças sociais, na qual coexiste o potencial de dominação e de resistência” (BUDINI, 2011, p. 89).

Vale adicionar que termo “transnacional”, mais do que os termos “internacional” e “global”, carrega consigo a ideia de que as relações entre o doméstico e o global são mais complexas e nem sempre dicotômicas - na verdade, o nacional e o internacional se cruzam e interferem nas relações entre os diversos atores que compõem a sociedade civil. Segundo Cohen (2003, p. 420), “a fronteira entre o nacional e o transnacional parece estar se diluindo (...)”. Além disso, como exposto por Keck e Sikkink (1999, p. 90, tradução nossa), esses atores “participam simultaneamente da política nacional e internacional, valendo-se de uma variedade de recursos, como se fizessem parte de uma sociedade internacional”. Logo, a arena onde se dão as relações de uma sociedade civil transnacional nem sempre é coesa e uniforme.

Por fim, é importante mencionar quais são os possíveis atores que compõem a sociedade civil transnacional. Budini (2010, p. 38) menciona “ONGs, grupos de pressão e redes de ativismo, movimentos sociais, movimentos religiosos, entre outras organizações não-estatais”. Além disso, ao citar Keck e Sikkink, destaca (2010, p. 41) “organizações não-governamentais de lobby, pressão e pesquisa (nacionais e internacionais), movimentos sociais locais, fundações, mídia, igrejas, sindicatos, intelectuais, parte de organizações regionais e internacionais (...)”. No caso deste trabalho, há um foco maior nas organizações da sociedade civil transnacional, especialmente nas organizações não-governamentais, que muitas vezes se organizam em formato de redes, para apoiar as cidades com ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

4.1. O papel das organizações da sociedade civil transnacional no contexto da crise climática

No que diz respeito ao papel da sociedade civil transnacional no contexto da crise climática, é válido retomar que a governança global tem se tornado mais complexa na medida em que novos atores e processos surgem. Com a globalização, as instituições internacionais adquiriram novos papéis, a exemplo do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio (OMC) e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Além disso, um fenômeno cada vez mais latente surge, que é a globalização da economia e a expansão do capital. Cohen (2003, p. 421), afirma que “(...) o Estado nacional, democrático, constitucional e soberano, não parece ser mais a fonte legítima exclusiva das mais importantes decisões vinculativas”. Tarrow e Della Porta (2005, p. 2, tradução nossa) também pontuam que “(...) houve uma mudança no *locus* do poder institucional do nível nacional para o supranacional e regional, com o aumento do poder das instituições internacionais, especialmente as econômicas (...) e algumas regionais (...)”.

As organizações da sociedade civil transnacional estão dentro desta lógica, uma vez que procuram diversos meios para aumentar seu poder de incidência e fazer valer seus interesses, seja a partir da construção de coalizões, alianças, *advocacy* ou adoção de estratégias temáticas. E, no que diz respeito ao contexto da crise climática, estas organizações, em especial as não-governamentais (ONGs), parecem ter sido as primeiras a pressionar por mudanças práticas e pela adoção de políticas de adaptação e mitigação à mudança do clima pelos governos, sejam eles nacionais ou subnacionais (e também pressionar por mudanças corporativas e responsabilização de empresas em violação de direitos ambientais).

Nesse aspecto, é importante retomar que as correntes teóricas sobre governança do clima, especialmente policêntrica e multinível abordadas anteriormente, carregam uma visão liberal de sociedade civil, as quais foram predominantes especialmente na bibliografia da década de 90. De fato, é fácil reconhecer os aspectos “positivos” dessa sociedade civil na agenda das mudanças climáticas em direção ao apoio aos municípios, já que, como abordado no capítulo três, os desafios climáticos urbanos são inúmeros. Porém,

é de igual importância destacar que essas organizações também possuem suas agendas internas e seus próprios doadores, como governos, fundações, agências internacionais, etc. Logo, ao mesmo tempo em que o trabalho reconhece os aspectos mais otimistas de uma visão liberal, compreende que as organizações da sociedade civil transnacional não estão isentas de críticas e de interesses próprios que, por vezes, podem acarretar em resultados não esperados.

Como argumentado por Derman (2013, p. 24, tradução nossa), “os acadêmicos há muito reconhecem a influência do envolvimento da sociedade civil na governança climática global (por exemplo, Arts, 1998; Betsill & Corell, 2008; Hjerpe & Linne´r, 2010; Newell, 2000; Schroeder & Lovell, 2012) (...)”. Na literatura, essa influência é evidenciada, sobretudo, com o aumento cada vez maior de organizações da sociedade civil credenciadas nas Conferências das Partes (COPs) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). Ainda no que tange à participação da sociedade civil transnacional, segundo Derman (2013, p. 26, tradução nossa), “no contexto da governança climática, os analistas notaram um aumento no número de observadores da sociedade civil nas COPs (Bernauer, 2013; Fisher, 2010)”.

No caso das organizações da sociedade civil transnacional com o foco em apoiar cidades para que combatam de forma mais eficaz as mudanças climáticas, em especial as redes de governos locais transnacionais, seu número e escopo tem aumentado consideravelmente. É importante destacar que as redes de governos locais, apesar de englobarem atores governamentais, acabam sendo igualmente classificadas como sociedade civil. Isto porque, no campo tradicional da governança climática, como abordado no capítulo dois, os atores estatais são compostos essencialmente pelo Estado-nação – o que implica dizer que essa classificação possui uma lacuna baseada na bibliografia tradicional. Porém, é necessário também mencionar que essas redes, na medida em que se consolidam, assumem um formato de organizações-não governamentais, com sua estrutura e governança própria, como é o caso do ICLEI.

Esse movimento de aumento do número e escopo das organizações da sociedade civil transnacional teve início com a criação da União Internacional de Autoridades Locais (IULA) em 1913; Federação Mundial de Cidades Unidas

(UTO) em 1957; e da criação da Associação Mundial das Grandes Metrôpoles em 1985. As três iniciativas se juntaram em 2004 e formaram “Cidades e Governos Locais Unidos” (UCLG) (LABAYE, 2010). Segundo Labaye (2010), a criação da UCLG demandou uma longa trajetória de tentativa de construção de consensos, sendo que os próprios prefeitos que eram membros da UTO e da IULA não compreendiam o motivo pelo qual essas iniciativas não se juntavam para somar esforços. Além disso, o autor (2010) também menciona que essa proliferação de redes ou de associações de governos locais tem levado a uma competição por recursos e reconhecimento internacional. Como destacado abaixo, resgatando a desentendimento dos governos locais em relação às razões pelas quais essas organizações não estavam trabalhando em conjunto,

Do ponto de vista de seus membros, essa falta de cooperação não pôde ser compreendida e estava em total contradição com seu mandato de gerar expressamente a cooperação entre as autoridades locais em todo o mundo. Na verdade, olhando apenas para a missão, não é fácil entender por que essas organizações não estavam trabalhando em conjunto, ou mesmo por que havia mais de uma organização (...) (LABAYE, 2010, p. 32, tradução nossa).

Labaye (2010, p. 32, tradução nossa) também argumenta que “(...) qualquer novo “mercado” passa por uma fase em que o número de organizações aumenta antes que o tamanho limitado desse mercado force um movimento de integração, levando a fusões e fusões”. Com isso, haveria uma “(...) tendência de qualquer organização de se burocratizar e passar a viver para si mesma, perseguindo seus próprios interesses de sobrevivência e expansão ao invés da promoção das preocupações de seus membros” (LABAYE, 2010, p. 32, tradução nossa). Nesse sentido, estariam as organizações da sociedade civil transnacional se relacionando de forma coesa e transparecendo clareza ao seu público-alvo, ou o que predomina é uma proliferação desenfreada de iniciativas que competem entre si por recursos e por maior visibilidade?

Com o objetivo de elucidar essas e outras questões postas, serão mapeadas algumas organizações da sociedade civil transnacional que apoiam os municípios para enfrentarem a crise climática, abordando seu histórico e principais “produtos” oferecidos. No geral, essas iniciativas possuem organizações não-governamentais à frente de seu comando, sendo financiadas por outras organizações da sociedade civil, fundações, governos, agências internacionais etc. A fim de corroborar com análise de Labaye (2010), o

mapeamento também deverá considerar se há “produtos” semelhantes que são oferecidos por essas organizações, averiguando a possibilidade de compartilhamento de objetivos comuns entre elas e analisando de que forma elas dialogam entre si. As organizações escolhidas são principalmente as que foram mencionadas nas cinco entrevistas realizadas com as cidades, sendo que a última iniciativa mapeada é a ACA, foco deste trabalho.

A compreensão de como as organizações da sociedade civil transnacional dialogam entre si permitirá compreender de que forma elas estão somando esforços em direção a um objetivo comum, e se isso é visto pelas cidades como maiores oportunidades de apoio, uma vez que existiriam diversas organizações para dar suporte aos governos locais; ao mesmo tempo, será possível compreender se as cidades possuem ou não clareza suficiente sobre essa relação, e se sabem a qual organização recorrer a depender de suas demandas. Nesse aspecto, é necessário averiguar o que Labaye (2010) sugere, de que as organizações por diversas vezes perseguem seus próprios objetivos de expansão, a despeito do interesse de seu público-alvo. Muitos destes aspectos só poderão ser mais bem abordados a partir das entrevistas qualitativas que serão feitas com as cidades e com uma organização da sociedade civil transnacional, no capítulo cinco.

4.2. Mapeamento de organizações da sociedade civil transnacional

A primeira organização mapeada é o WWF (*World Wide Fund for Nature*) por ser a primeira organização fundada dentre as demais citadas no trabalho. Criada em 1961, com sede na Suíça (onde está localizado a WWF Internacional), o WWF (também chamada de Rede WWF) está em mais de 100 países e é composta por *hubs* regionais, organizações nacionais autônomas, organizações associadas e unidades de atuação em projetos (WWF, 2020). Como destacado no relatório financeiro de 2020 da WWF Brasil, a Rede WWF é assim chamada uma vez que:

A Rede WWF opera como uma espécie de federação de organizações ambientalistas, todas elas não governamentais, independentes e sem fins lucrativos, associadas por meio de um acordo voluntário. Há diversos níveis de associação, e o WWF-Brasil encontra-se no mais abrangente deles, que é o status de Organização Nacional (NO). O vínculo à Rede WWF não implica perda de autonomia local. As

organizações associadas compartilham programas, planejamentos e estratégias e combinam forças para atuação em nível global. No entanto, não há tomada de decisões que se sobreponha ou se imponha ao nível nacional (WWF, 2020, p. 11).

A organização surgiu como um fundo internacional para a conservação dos ursos polares na China. O objetivo é que as pessoas vivam em harmonia com a natureza, e seus principais temas trabalhados são mudanças climáticas e energia, desenvolvimento sustentável, agricultura e alimentos, oceanos, água e educação para sociedades sustentáveis. Cerca de 82% dos gastos da WWF são direcionados à conservação, e recebe financiamento de fundações, indivíduos, de governos, corporações, entre outros (WWF, 2021).

Apesar da organização não ter um foco específico em cidades, costuma firmar parcerias com outras organizações para oferecer produtos específicos, além de disponibilizar publicações sobre diversos temas. Uma das publicações desenvolvidas pela WWF é o “Guia de Adaptação às Mudanças Climáticas”, que traça um panorama sobre como estados e cidades podem se adaptar às mudanças do clima. Além disso, um dos projetos desenvolvidos no WWF Brasil, em parceria com ICLEI e outras organizações – como o Pacto Global de Prefeitos pelo Clima e a Energia, *Climate Group Leadership* (C40) e CDP (*Carbon Disclosure Project*), é o “Desafio das Cidades pelo Planeta”. O projeto teve início com cidades na Suécia, em 2011, e posteriormente se expandiu para outros países, sendo uma competição entre cidades para mobilizá-las em direção ao cumprimento das metas do Acordo de Paris. Como destacado pelo WWF, “é um chamado para que governos locais relatem seus planos, programas e ações de Desenvolvimento Urbano de Baixas Emissões e Mudanças Climáticas, em uma plataforma pública e cumprindo com um padrão internacional”.

Segundo o WWF, o município, ao participar, conhece e compartilha experiências com outras cidades e parceiros; atrai investimentos de fundos; unifica a forma de reportar a informação climática em plataformas reconhecidas internacionalmente; obtém reconhecimento internacional; recebe “insights” de especialistas para melhorar suas estratégias e alinhar suas ações climáticas de 1,5°C; fortalece capacidades, uma vez que recebe assessoria técnica; recebe reconhecimento e divulgação do WWF em meios de comunicação locais,

nacionais e globais; além de mostrar transparência sobre os principais desafios da cidade (WWF, 2019).

O WRI (*World Resources Institute*) foi fundado cerca de 20 anos depois do WWF (em 1982) a partir de uma doação de US\$ 15 milhões da Fundação John D. and Catherine T. MacArthur de Chicago. O WRI é instituto global de pesquisa com escritórios no Brasil, China, Estados Unidos, Europa, México, Índia, Indonésia, Turquia, Reino Unido, Países Baixos, Quênia e Etiópia. Nos anos 80, já estava ainda mais claro os desafios ambientais aos quais o mundo estava exposto, e seus fundadores tinham o objetivo de fundar uma organização baseada em ciência e evidências. Como destacado pelo WRI,

O instituto realizaria pesquisas e análises de políticas rigorosas sobre questões ambientais e de recursos globais e sua relação com as sociedades humanas e o desenvolvimento. Essa pesquisa e análise tinham que ser cientificamente sólidas e práticas para criar uma mudança real no terreno. Tinha que conquistar o respeito da comunidade científica e a atenção dos principais tomadores de decisão nos setores público e privado. Igualmente importante, o instituto abriria caminho na tentativa de construir o eleitorado necessário para atuar em suas análises e recomendações. (WRI, ab.)

Nesse sentido, o objetivo do instituto é transformar ideias em ações para promover a proteção do meio ambiente e fomentar oportunidades econômicas alinhadas ao bem-estar da sociedade. Possui parcerias com governos, empresas, sociedade civil e academia, sendo que os programas são divididos em sete eixos principais: cidades, clima, energia, alimentos, florestas, oceano e água. No eixo de cidades e clima, um dos programas oferecidos pela WRI chama-se “Eficiência Urbana e Clima”, em que o intuito é ajudar as cidades a eletrificar e descarbonizar suas economias, conectando os tomadores de decisão com as informações técnicas necessárias, bem como com parceiros. Nesse sentido, a WRI apoia as cidades especialmente a partir de três pilares: otimizar a eficiência para reduzir a necessidade geral de energia; descarbonizar o setor de energia para reduzir as emissões e a poluição do ar; e eletrificar os combustíveis. No site da organização, consta que o WRI “(...) realiza pesquisas e fornece assistência técnica na adoção de veículos elétricos para frotas, de ônibus municipais a ônibus escolares, e nas mudanças de infraestrutura necessárias para apoiar a transição de energia verde” (WRI, ab.).

Outra organização mapeada é o ICLEI (Governos Locais pela Sustentabilidade), que foi fundado em 1990, no contexto do aumento da

preocupação com as questões ambientais transfronteiriças - evidenciada, por exemplo, no Relatório Brundtland de 1987. Em setembro de 1990, ocorreu o “Congresso Mundial de Governos Locais por um Futuro Sustentável” na sede da ONU, em Nova York, a qual reuniu cerca de 200 autoridades locais para que fossem discutidas formas de colaboração em relação aos problemas ambientais de caráter transnacional que estavam postos, dentre eles as mudanças climáticas. É importante adicionar que a realização de um encontro na sede da ONU em 1990 acontece logo após a queda do muro de Berlim e do início do rompimento da bipolaridade política advinda com a Guerra Fria. Logo, “(...) realizar um congresso na sede da ONU, (...) carrega significado não apenas para os participantes, mas para o público do ano de 1990 e dos anos que virão” (LABAYE, 2010, p. 41, tradução nossa).

Labaye (2010, p. 40, tradução nossa) argumenta que, neste encontro, “(...) os participantes perceberam que todos enfrentavam o mesmo tipo de desafios e que algumas cidades estavam um passo à frente na busca de soluções inovadoras, enquanto outras ainda se perguntavam o que fazer”. Ainda segundo Labaye (2010, p. 40, tradução nossa), “essa reunião foi um momento em que ambientalistas, que também eram autoridades municipais, criaram uma consciência comum sobre a oportunidade de reunir recursos políticos para ir além das fronteiras por um mundo melhor”.

Nesse sentido, o surgimento do ICLEI teve como pano de fundo a premissa de que os governos locais, ao trocarem informações uns com os outros, podem agir de forma mais eficiente combatendo os problemas ambientais e climáticos. A partir desse importante encontro sediado na ONU, a organização foi fundada já com o objetivo de facilitar o compartilhamento de informações e fazer a ponte com o sistema ONU. Para isso, o ICLEI direcionou esforços para levantar os fundos necessários para que a organização pudesse funcionar (LABAYE, 2010). Labaye (2010) ressalta que, antes de 1990, não havia nenhuma rede de governos locais que havia se articulado tão bem na agenda internacional, especialmente considerando a pauta ambiental, sendo que este vácuo passou a ser ocupado pelo ICLEI. Portanto,

A origem do ICLEI é característica do surgimento de uma organização de movimento social. O movimento assume uma forma concreta quando uma organização é criada em torno de um nome (...) e um grupo central que implementaria o mandato dado pelo texto. De uma perspectiva organizacional estrita, é o nascimento legal do movimento

e sua organização; de um ponto de vista mais amplo, (...) seu fundamento lógico com influência primordial na constituição de uma identidade comum e de um discurso coletivo entre os governos locais envolvidos; é o momento em que atores dispersos nomearam seu esforço coletivo (LABAYE, 2010, p. 42, tradução nossa).

A atuação do ICLEI, nos 10 anos que se seguiram, foi marcada por dois programas principais: a campanha Cidades pela Proteção do Clima (CCP) e a Agenda 21 Local (LA21). Esta última foi lançada no contexto da Cúpula da Terra no Rio de Janeiro (ECO-92), que insere o papel dos governos locais na agenda da sustentabilidade no século XXI. Nesse aspecto, o ICLEI foi a organização da sociedade civil que ajudou a construir o conceito da Agenda 21 no nível local (Labaye, 2010). De acordo com Labaye (2010, p. 44, tradução nossa), foi com recursos financeiros advindos do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) que o ICLEI pôde implementar, em 1994, um projeto de pesquisa, com duração de dois anos, entre quatorze membros da rede do ICLEI, com foco em cidades dos países em desenvolvimento:

Apesar de sua ausência na redação final do Capítulo 28, o ICLEI desempenhou um papel central no desenvolvimento de uma metodologia rigorosa para estabelecer a Agenda 21 Local. De fato, o texto fornece apenas uma direção e objetivos a serem alcançados; não é uma ferramenta adequada que possa ser usada diretamente pelos governos locais. O ICLEI e seu Secretário-Geral estavam perfeitamente cientes disso, pois desenvolveram o conceito em colaboração com seus membros. Foi graças a uma bolsa do PNUMA que o ICLEI deu início a um projeto de pesquisa de dois anos para estabelecer a metodologia da Agenda 21 Local (...) o projeto de pesquisa foi lançado em 1994 entre quatorze membros selecionados do ICLEI, de todos os continentes.

O ICLEI também recebeu apoio da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), podendo lançar projetos do LA21 em âmbito nacional e regional, o que também possibilitou que a organização abrisse escritórios em novos locais e, a partir do momento em que os projetos chegaram ao fim, procuraram outras fontes de receita. É importante dizer que, conforme argumentado por Labaye (2010), as agências da ONU não foram as principais fontes de receita para implementação dos projetos LA21, mas sim as parcerias bilaterais firmadas.

Atualmente, o ICLEI está presente em mais de 125 países e é composto por uma rede de mais de 2500 governos locais e regionais comprometidos com a sustentabilidade. Em 2003, o Conselho do ICLEI ampliou o mandato da

associação e a renomeou para ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade, para que tratasse da sustentabilidade de forma mais ampla, e não apenas de questões ambientais (ICLEI). De forma geral, há cinco grandes temáticas abordadas pela organização (chamados de cinco grandes “caminhos”): desenvolvimento de baixa emissão, baseado na natureza, circular, resiliente e equitativo. Labaye (2010, p. 6, tradução nossa) argumenta que:

Por meio de seu trabalho de advocacy em fóruns da ONU como a Comissão de Desenvolvimento Sustentável ou a UNFCCC, o ICLEI está claramente pressionando por uma compreensão do processo em direção à sustentabilidade global, em que os governos locais desempenham um papel de vanguarda na concepção das políticas globais e sua implementação no nível local.

Como descrito no site oficial da organização, “com atuação em mais de 125 países, influenciemos a política de sustentabilidade e impulsionamos ações locais para um desenvolvimento de baixa emissão, baseado na natureza, equitativo, resiliente e circular”. Somando-se a isso, argumentam que “ajudamos cidades e regiões a antecipar e responder a desafios complexos, desde a rápida urbanização e mudanças climáticas até a degradação dos ecossistemas e a desigualdade”.

Ao buscar pelo apoio oferecido pela organização no site oficial, estão disponíveis as opções de “atividades”, “publicações” e “webinars”. Uma das atividades, por exemplo, é o apoio a um projeto chamado “The 100% RE Cities and Regions Network”, em que o ICLEI capacita os governos locais e regionais para que acelerem a transição para o uso de energia 100% renovável. Fazem parte do projeto cidades do Canadá, Estados Unidos, Austrália, Coreia do Sul, Suécia, Taiwan e África do Sul. Para isso, proporciona oportunidades de “networking” entre as cidades e os estados; workshops temáticos; orientação técnica e suporte; e acesso a especialistas, ferramentas, recursos em energias renováveis e eficiência energética.

O ICLEI atua desde 1994 na América Latina, sendo que, em 2011, o escritório do ICLEI no Brasil passou a liderar o Secretariado para a América do Sul, e a equipe do ICLEI no México passou a liderar o Secretariado para o México, América Central e Caribe (MECS). A rede do ICLEI é composta por associados: governos locais, regionais, entidades sem fins lucrativos, associações governamentais e consórcios. De acordo com o ICLEI, uma vez que

o governo local ou regional passa a fazer parte da rede de associados, tem acesso a debates internacionais sobre sustentabilidade, contato mais próximo com especialistas e parceiros em sustentabilidade, plataformas online, treinamentos e “webinars”, participa de conferências temáticas, se conecta com organizações internacionais e instituições financeiras que fortalecem a inovação em projetos e facilitam a captação de recursos, tem acesso a materiais com boas práticas dos demais associados, além de ter acesso a dados e informações relevantes.

Um outro aspecto destacado pelo ICLEI, no site oficial da organização, é o acesso facilitado ao conhecimento: os associados recebem apoio técnico e capacitações em temas variados e, sendo assim, conseguem “integrar de forma transversal a sustentabilidade nas políticas e planos de desenvolvimento locais” (ICLEI América do Sul). Por último, mas não menos importante, os associados são encorajados a participarem como porta-vozes dos governos locais em eventos internacionais (como na Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas) e em fóruns multilaterais sobre desenvolvimento sustentável. A organização menciona que “os governos associados à Rede têm a oportunidade de se tornar referência por meio de espaços de fala em conferências globais, eventos do ICLEI e de parceiros em todo o mundo” (ICLEI América do Sul).

Portanto, o ICLEI surge em um contexto cuja característica principal é o vácuo de outras organizações na liderança ambiental nos anos 1990 e, posteriormente, na sustentabilidade de forma mais ampla, o que garantiu diferentes fontes de financiamento logo no início de suas atividades. Ao longo dos anos, com o surgimento de outras organizações com objetivos semelhantes, e com o declínio de seus dois programas internacionais de destaque, o ICLEI se adequou a partir do desenvolvimento de novas atividades e projetos novos. Como argumentado por Labaye (2010, p. 86, tradução nossa), “o ICLEI tem participado efetivamente para reformular os problemas ambientais locais em soluções de sustentabilidade global”. Além disso, a análise do autor, a partir de uma abordagem policêntrica da governança climática, demonstrou, já em 2010, a partir do estudo de caso do ICLEI, como os governos locais “(...) podem ser organizados em estruturas organizacionais, redes que incentivam experiências, aprendizado e construção de confiança” (LABAYE, 2010, p. 87).

Já o “Carbon Disclosure Project” (CDP), atualmente chamado de “Disclosure Insight Action”, surgiu mais recentemente, no ano 2000, em Londres, a partir da ideia de três investidores que notaram uma carência de dados ambientais das empresas que tinham interesse em investir. Os três amigos desenvolveram um conceito de como o mercado financeiro deveria utilizar os dados ambientais para melhor tomada de decisão. Nesse sentido, o CDP surge como uma organização ambiental global, sem fins lucrativos, cujo objetivo principal é buscar uma economia que funcione para as pessoas e para o planeta. Por essa razão, envia questionários ao seu público-alvo, para que responda com os dados ambientais exigidos. Chen et al. (2021, p. 2, tradução nossa) destacam que “os primeiros questionários de pesquisa foram distribuídos no ano de 2002, ao *Financial Times*, para 500 empresas listadas, e seu objetivo era divulgar as informações ambientais e o impacto das empresas ao redor o mundo (Dados—CDP, sd)”.

Para o CDP, a informação se constitui como base fundamental para a ação. Por essa razão, a organização ajuda investidores, empresas, cidades e estados a medir, entender e endereçar seus impactos ambientais principalmente a partir do *report* na plataforma disponibilizada pelo CDP. Segundo Chen et al. (2021, p. 3, tradução nossa), “a divulgação voluntária de emissão de carbono (...) pode ser usada para enfrentar os problemas que julgamos resolver como nossa prioridade”. Portanto, o CDP almeja fazer com que o *report* ambiental por parte desses atores seja uma norma a ser seguida, além de fornecer “insights” detalhados para guiar suas ações climáticas, segurança hídrica e redução do desmatamento. Nesse sentido, vale ressaltar que o CDP trabalha com três áreas focais: clima, água e florestas.

No eixo dos governos subnacionais, o CDP solicita informações e ações ambientais a cidades e estados, os quais utilizam a informação para melhorar seu desempenho ambiental e, a partir disso, se comprometem a reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE). A partir do *report*, os municípios também têm a oportunidade de buscar financiamento, uma vez que o CDP também os auxilia na ponte com o setor privado. Com a colaboração do C40 (grupo de liderança climática de cidades), o primeiro *report* de cidades, sobre as emissões de carbono, foi feito em 2011 (CHEN ET AL., 2021).

De acordo com a organização, os principais benefícios em reportar são: ter acesso a uma ferramenta de monitoramento do progresso, implementando ações e estratégias para medir e gerenciar seus impactos ambientais; compartilhar informações entre cidades, podendo implementar ações que outras cidades estão realizando; garantir o gerenciamento dos dados com as informações em um único lugar; garantir a gestão dos indicadores para ações de mitigação e adaptação; e, finalmente, ter mais oportunidades de financiamento de instituições públicas e/ou privadas. De acordo com o site global do CDP,

Mais de 900 cidades estão medindo e divulgando a cada ano, na plataforma do CDP, seus dados ambientais para gerenciar emissões, construir resiliência, proteger-se dos impactos climáticos e criar lugares melhores para que seus cidadãos vivam e trabalhem. Essas cidades estão divulgando mais de 8 mil ações de sustentabilidade urbana, demonstrando seu compromisso com a construção de uma economia sustentável e o combate às mudanças climáticas. As cidades são o centro da transição dessa nova economia.

O uso da plataforma é gratuito e voluntário por parte das cidades, e não há uma metodologia única que devem seguir para reportar suas ações. Recebem também uma pontuação a partir de seus *reports*, sendo que podem escolher se querem tornar essa informação pública ou privada. Contudo, para que uma cidade seja classificada na categoria “A”, sendo esta a melhor pontuação possível, a cidade deve divulgar publicamente sua pontuação na plataforma, implementar um inventário de GEE, adotar metas de redução de emissões (com destaque para uma meta futura de uso energia renovável), estabelecer uma avaliação de riscos e de vulnerabilidades climáticas e adotar um plano de adaptação à mudança do clima. Em 2020 e 2021, 88 e 95 cidades, respectivamente, foram classificadas na categoria “A”, considerada a melhor pontuação possível. Em 2020, apenas Recife e Rio de Janeiro conseguiram essa classificação das cidades brasileiras e, em 2021, nenhuma cidade do Brasil recebeu essa pontuação. A maior parte das cidades com a melhor pontuação está concentrada na América do Norte e Europa.

Com relação aos dados que estão públicos, é possível explorá-los em oito temáticas distintas: emissões de GEE; energia renovável; ações de mitigação; riscos climáticos; oportunidades econômicas da mudança do clima; governança; água; e ações de adaptação. Visando potencializar as ações dos entes subnacionais e guiá-los a melhores resultados, o CDP também oferece

ferramentas e orientações a partir de workshops, *webinars* e documentos. Em vídeo no site oficial da organização¹⁷, que relata *feedbacks* de algumas cidades, um dos entrevistados menciona que “a divulgação ao CDP fortalece a ação dos governos locais em relação à crise climática (...) agora faço perguntas como: quão verde é nossa cidade? Estamos examinando questões de emissões de dióxido de carbono. O que isso significa para nossa cidade?”.

A experiência da cidade de Fortaleza também foi coletada no vídeo, sendo que a entrevistada mencionou que “o *report* dá visibilidade para novos negócios sustentáveis. Quando um município vai pedir algum empréstimo a um banco de desenvolvimento, este sempre busca dados, e por isso reportar as ações das cidades é muito relevante” (CDP, cities). Por fim, em relação à possibilidade de troca de experiências entre as cidades, foi argumentado que “vendo como outras cidades ao redor do mundo estão lidando com seus próprios problemas de mudança do clima, eles podem aprender conosco, ao mesmo tempo que podemos aprender com eles” (CDP, cities).

É importante mencionar que, em 2019, o CDP e o ICLEI fizeram uma parceria e lançaram uma plataforma de *report* unificado. Em 2020, 293 municípios participaram do sistema de reporte unificado CDP e ICLEI, sendo que esses municípios representam 23% da população da América Latina e Caribe. O Brasil liderou a lista de cidades, com 92 cidades no total, seguido da Argentina (71 cidades) e México (36 cidades). Em 2021, mais de 1.000 cidades relataram seu impacto ambiental por meio da plataforma de *report* unificado CDP-ICLEI. Como destacado por Van Staden (2019, ICLEI),

Nosso objetivo é aproveitar os pontos fortes de cada organização para simplificar a forma como os governos locais e regionais reportam e melhor capacitá-los a acompanhar os esforços para reduzir as emissões de gases de efeito estufa e integrar a visão de resiliência às mudanças climáticas em seus territórios.

As fontes de financiamento do CDP são principalmente de caráter governamental (como Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional - USAID e a Iniciativa Internacional Norueguesa de Clima e Florestas - NICFI), multilateral (a exemplo das agências da ONU), provenientes de fundações (como a Fundação Walmart e a Fundação *Gordon and Betty Moore*), empresas (como Mastercard e Unilever) e também indivíduos. No caso

¹⁷ Disponível em: <https://www.cdp.net/en/cities-discloser>

do CDP da América Latina, em 2021, as principais fontes de financiamento corresponderam a governos internacionais, mas houve também participação de fundações locais e internacionais, ou seja, os projetos são implementados com fontes de recursos provenientes de financiadores diferentes.

A partir de uma análise da governança climática, Hayes e Levy (2011, p. 91, tradução nossa) afirmam que “a divulgação de carbono tornou-se uma importante instituição de governança, conscientizando sobre mudanças climáticas, energia limpa e eficiência energética, ao mesmo tempo em que gera legitimidade (...)”. Segundo os autores (2011), o “compliance” regulatório, o comércio e a gestão de carbono, e a prestação de contas e a transparência são as características da divulgação que se enquadram na governança climática. Porém, é necessário frisar que, apesar do aumento da preocupação com as questões ambientais e climáticas por parte das empresas, cidades e estados ao longo dos anos, a divulgação dos dados por parte do público-alvo do CDP continua sendo voluntária.

Cerca de cinco anos após o surgimento do CDP, o C40 é fundado (2005). Naquele ano, o nome da iniciativa era C20, uma vez que 18 megacidades foram convidadas, pelo então prefeito de Londres, a assinar um acordo sobre redução da poluição climática. Em 2006, mais 22 prefeitos se juntaram, dando início ao C40 propriamente dito. Atualmente, com escritórios nos Estados Unidos, Reino Unido, África do Sul e China, o C40 é uma rede que conecta quase 100 das maiores cidades do mundo, tais como Paris, Nova York, Sidney, Cidade do Cabo e Barcelona, que estão comprometidas com ações mensuráveis e sustentáveis para combater as mudanças climáticas a nível local. De acordo com o site oficial do C40, sua missão é “reduzir pela metade as emissões de suas cidades membros em uma década, ao mesmo tempo em que melhora a equidade, aumenta a resiliência e cria as condições para que todos, em todos os lugares, prosperem” (C40, ab.).

O C40 atua a partir de quatro pilares: aumento da ambição climática; influência na agenda global; construção de movimentos; e ampliação da ação climática. Neste último eixo, as temáticas principais são adaptação e água, qualidade do ar, energia e edifícios, sistemas alimentares, transporte, planejamento urbano e gestão de resíduos. A organização oferece um centro de conhecimento (*The C40 Knowledge Hub*) em tópicos diversos: adaptação à

mudança do clima, qualidade do ar, edifícios, diplomacia das cidades (chamada também de paradiplomacia), energia limpa, plano de ação climática, colaboração, coordenação e divulgação, alimentos, ação climática inclusiva e equitativa, finanças e economia sustentável, transporte e planejamento urbano e desperdício. No Brasil, entre 2020 e 2021, a partir de uma parceria entre a C40 e a *Way Carbon*, foram lançados os Planos de Ação Climática para as cidades do Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador e Curitiba. Portanto, as cidades receberam o suporte técnico necessário para a implementação dos seus planos.

O C40 também facilita a conexão das cidades com o setor privado, uma vez que “a colaboração cidade-empresa pode impulsionar o crescimento de empregos verdes, desenvolver habilidades e acelerar a transição para uma economia de baixo carbono, ao mesmo tempo em que gera receita municipal” (C40). Mais de 10.000 empresas estão engajadas para apoiar as cidades do C40, e um dos programas desenvolvidos, em parceria com o CDP e Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (WBCSD), é o “City-Business Climate Alliance”, que opera em um modelo global para construir parcerias público-privadas. Outro pilar importante de apoio é no que diz respeito à diplomacia das cidades/paradiplomacia, uma vez que as cidades são engajadas em discussões globais, como na Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COPs).

Além disso, a organização é amplamente conhecida por apoiar as cidades na implementação de seus planos de ação climática a partir de dois programas principais: *C40 Climate Action Planning Framework* e o Programa *C40 Deadline 2020*. O C40 estabelece que os principais componentes do plano são a neutralidade das emissões, resiliência aos riscos climáticos, engajamento com a comunidade e o detalhamento da capacidade de governança da cidade. Cerca de 41 cidades da rede publicaram seus planos de ação climática. A organização também apoia a implementação de projetos específicos, como é o caso do *Global Green New Deal*, que estabelece um conjunto de medidas que devem ser adotadas pelas cidades levando em consideração a justiça social, climática e econômica.

O Pacto Global de Prefeitos Pelo Clima e a Energia (*Global Covenant of Mayors for Climate & Energy – GCoM*), por sua vez, surgiu em 2017 a partir da junção de duas iniciativas: *Compact of Mayors* e *Covenant of Mayors*. O primeiro

foi lançado em 2014, pelo Secretário Geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon e o Enviado Especial para Cidades e Mudanças Climáticas, Michel R. Bloomberg, sob a liderança do C40, ICLEI e CGLU. O objetivo da iniciativa era mobilizar os prefeitos e gestores públicos signatários a reduzir os GEE nas cidades. Já o segundo, lançado em 2008, tinha o foco nos governos locais europeus, a fim de que atingissem (e até superassem) as metas de clima e energia estipuladas pela União Europeia. Com a criação do GCoM, o *Compact of Mayors* foi desativado, e seus signatários passaram a ser automaticamente incluídos no Pacto. Já o *Convenant of Mayors* passou a ser um braço regional do Pacto Global na Europa.

O objetivo do GCoM é criar uma aliança entre cidades e governos locais no enfrentamento à mudança climática. Os principais temas abordados são a mitigação das alterações climáticas, a adaptação aos efeitos adversos das mudanças climáticas e acesso universal à energia segura, limpa e a um preço acessível. Desde 2017, são mais de 10.000 prefeitos e autoridades locais comprometidos com a iniciativa, provenientes de 135 países. Na América Latina e Caribe são mais de 380 cidades signatárias. Como destacado pelo ICLEI, que ocupa a presidência do Conselho Consultivo do Pacto, o principal intuito da iniciativa é “capacitar municípios participantes no desenvolvimento de inventários de emissões de GEE, prestar apoio técnico na implementação de projetos-piloto de energia e promover intercâmbio de boas práticas em relação ao clima e às energias sustentáveis”. Segundo Maria Rosa Sabbatelli, Diretora Regional do Serviço de Instrumentos de Política Externa (FPI) da União Europeia, o objetivo do GCoM é “ser uma referência global e um observatório para a ação climática local, promovendo e monitorando compromissos locais voluntários para atingir os objetivos das mudanças climáticas na mitigação, adaptação e acesso à energia sustentável”.

De acordo com o GCoM, alguns dos benefícios para que as cidades sejam signatárias da iniciativa são: reconhecimento e visibilidade internacional de suas ações climáticas e energéticas; revisão e monitoramento de seus progressos; disponibilização de materiais e ferramentas de orientação; acesso rápido a conhecimento prático e estudos de caso inspiradores; melhor cooperação e apoio das autoridades nacionais e subnacionais; melhores oportunidades financeiras para os projetos locais sobre clima e energia; e troca de experiências

e construção de capacidades através de eventos, *webinars* e discussões online. Nesse aspecto, o GCoM enfatiza a troca de aprendizado entre os governos locais (GCoM):

Um compromisso com o Pacto Global de Prefeitos pelo Clima e a Energia significa um compromisso não apenas de tomada de ações locais audaciosas, mas também de trabalho lado-a-lado com pares ao redor do mundo para compartilhar soluções inovadoras que permitam os prefeitos a fazerem mais e mais rápido. Cidades e governos locais do Pacto Global conectam-se e trocam, aprendendo e compartilhando uns com os outros.

O curso virtual oferecido pelo GCoM se constitui por uma série de *webinars* que abordam uma introdução ao Pacto, requisitos gerais, processos de reporte, partes interessadas, inventário de GEE, metas de redução de GEE, planejamento de mitigação, análise de riscos climáticos, planejamento de adaptação e financiamento climático. A iniciativa também disponibiliza, em seu site oficial, tutorias para utilização da plataforma unificada CDP-ICLEI. Com relação à governança do Pacto, a nível nacional existem Comitês Consultivos Nacionais (CCN) em oito países e comitês regionais na América Central e no Caribe. No Comitê Regional, fazem parte a União Europeia, C40 Grupo de Liderança Climática das Grandes Cidades, ICLEI América do Sul, Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), CDP, Prefeitura de Lima e Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), representados pela Federação Latinoamericana de Cidades, Municípios e Associações de Governos Locais (FLACMA) e Mercocidades.

Segundo o Pacto, considerando dados de novembro de 2020, a partir do Programa Internacional de Cooperação Urbana (IUC), foram implementados 76 planos de ação climática, com mais de 140 mil pessoas impactadas positivamente. Os prefeitos (as) que possuem interesse em ser signatários do Pacto precisam assinar uma carta-compromisso, onde se comprometem a desenvolver: i) um inventário de emissões de GEE a nível municipal e uma pesquisa sobre os riscos e vulnerabilidades climáticas; ii) metas ambiciosas, mensuráveis, e com limites temporais para reduzir/limitar as emissões de GEE; objetivos e visões ambiciosas de adaptação, baseados em evidências científicas quantitativas quando possível; iii) meta ambiciosa e justa para melhorar o acesso à energia sustentável e acessível; iv) plano(s) para abordar a mitigação e a

adaptação às mudanças climáticas, e o acesso à energia sustentável, incluindo provisões para avaliações e revisões regulares (anuais e bienais).

Percebe-se que, como evidenciado na tabela 2 abaixo (organizadas por ordem de sua fundação), as organizações, no geral, oferecem publicações, acesso a debates internacionais e apoio para eventos globais, fazem a ponte com o setor privado para facilitar a busca por financiamento, oferecem workshops e “webinars”, espaço para networking e acesso a boas práticas de ação em mudanças climáticas, além de darem suporte técnico em temas específicos, como para implementação de planos de ação climática. Algumas organizações possuem produtos mais específicos, como é o caso da plataforma de *report* unificada CDP-ICLEI. Porém, há uma convergência de objetivos e de produtos que são oferecidos às cidades para que combatam de forma mais eficaz as mudanças climáticas, sendo que as organizações abaixo possuem diversas parcerias entre si (a exemplo do Desafio de Cidades pelo Planeta).

Tabela 2 – Mapeamento de organizações da sociedade civil transnacional

Organização	Tipo	Ano de fundação	Principais Temas	Público-alvo	Principais produtos oferecidos (cidades)
WWF	Organização de conservação global	1961	Conservação da biodiversidade mundial, garantia da sustentabilidade de recursos naturais renováveis, redução da poluição e do desperdício.	Empresas, governos, cientistas e cidadãos	"Desafio das Cidades pelo Planeta"; publicações
WRI	Instituto de pesquisa	1982	Cidades, clima, energia, alimentos, florestas, oceano e água.	Empresas, governos, cientistas e cidadãos	Publicações; apoio para que as cidades otimizem a eficiência para reduzir a necessidade geral de energia; descarbonizem o setor de energia para reduzir as emissões e a poluição do ar; e eletrifiquem os combustíveis
CLEI	Rede	1990	Sustentabilidade: desenvolvimento de baixa emissão, baseado na natureza, circular, resiliente e equitativo.	Governos locais, regionais, entidades sem fins lucrativos, associações governamentais, consórcios	Capacitação em sustentabilidade; acesso a debates internacionais; contato com especialistas, organizações internacionais e instituições financeiras; acesso a materiais/publicações/"webinars"; "networking com demais associados da rede; participação em eventos globais (ex: COP).
CDP	Organização ambiental	2000	Clima, água e florestas.	Investidores, empresas, cidades e estados	Plataforma de "report" ambiental; ponte com o setor privado (para busca de financiamento); acesso a boas práticas de outras cidades; acesso a estratégias para medir e gerenciar seus impactos ambientais; workshops, "webinars" e publicações.

C40	Rede	2005	Adaptação e água, qualidade do ar, energia e edifícios, sistemas alimentares, transporte, planejamento urbano, gestão de resíduos.	Grandes cidades mundiais	Disponibilização do Centro de conhecimento (<i>The C40 Knowledge Hub</i>); conexão de cidades com o setor privado, apoio para que as cidades se envolvam em discussões políticas globais (diplomacia das cidades/paradiplomacia); apoio na implementação de planos de ação climática; apoio na implementação de projetos, como é o caso do <i>Global Green New Deal</i> .
Pacto Global de Prefeitos pelo Clima e a Energia (CGoM)	Aliança	2017	Mitigação das alterações climáticas, adaptação aos efeitos adversos das mudanças climáticas, acesso universal à energia segura, limpa e a um preço acessível.	Prefeitos e autoridades locais	Curso virtual e treinamentos; acesso a documentos e ferramentas (como a plataforma de "report" unificada CDP-ICLEI); <i>helpdesk</i> que fornece suporte administrativo, logístico e técnico para as cidades signatárias; disponibilização de boas práticas e de planos de ação climática como referência.
ACA Brasil	Aliança	2021	Em construção: Mudanças climáticas, financiamento climático.	Estados, cidades, empresas e investidores, entidades religiosas, academia e sociedade civil	Trocas de experiências entre os signatários; apoio para que cumpram com os compromissos estabelecidos na declaração fundadora; promoção de encontros técnicos sobre temas diversas, como financiamento para a agenda do clima a nível local.

FONTE: Elaboração própria com base nas informações disponibilizadas nos sites oficiais das organizações.

4.2.1. *Alliances for Climate Action* (ACA): uma análise focada no Brasil

As *Alliances for Climate Action* (ACA) são “alianças nacionais dedicadas a impulsionar ações climáticas ambiciosas, aumentar o apoio público para enfrentar a crise climática e envolver governos nacionais para descarbonizar mais rapidamente” (ACA, 2020). Nesse sentido, a iniciativa envolve governos subnacionais (estados e cidades), empresas, investidores, academia, comunidades religiosas, instituições de saúde e sociedade civil em geral. Atualmente a iniciativa está presente na Argentina, Austrália, Chile, Japão, México, África do Sul, Estados Unidos, Vietnã e Brasil. O C40, CDP, Climate

Action Network (CAN), *The Climate Group*, Fundação Avina, *We Mean Business Coalition* e WWF estão como seus parceiros globais.

A primeira aliança nacional criada foi a dos Estados Unidos, que atuava a partir do movimento “*We are Still In*” em 2017. Depois de se juntar ao movimento “*America’s Pledge*”, a iniciativa passou a ser chamado de America Is All In (ACA dos Estados Unidos), movimento que foi encabeçado pela WWF. Por serem alianças nacionais, as ACAS possuem flexibilidade de atuação, mas considerando princípios básicos comuns, como ambição da ação climática, e monitoramento e transparência dos signatários.

No Brasil, a iniciativa foi lançada em janeiro de 2021 a partir da liderança da WWF Brasil, ICLEI América do Sul, Instituto Clima e Sociedade (iCS), CDP Latin America e Centro Brasil no Clima, organizações da sociedade civil que fazem parte do Conselho Diretor. Também possui um Conselho Consultivo com outras 11 organizações pertencentes: Abema, Fundação Avina, Engajamundo, Frente Nacional de Prefeitos (FNP), Iniciativa Empresarial pelo Clima, Investidores pelo Clima (IPC), Purpose, Iser, Rede de Ação Política pela Sustentabilidade (RAPS), Cebds e Instituto de Referência Negra Peregum. A partir de informações retiradas do site oficial em “signatários”, a ACA no Brasil possui seis estados e 21 cidades signatárias. Além disso, possui nove empresas e investidores, 20 organizações da sociedade civil, uma iniciativa da academia, seis iniciativas na categoria “juventudes” e quatro entidades religiosas signatárias.

Por enquanto, a ACA no Brasil não possui um CNPJ, ou seja, a iniciativa não tem uma estrutura de equipe e doadores próprios. As organizações que fazem parte dos Conselhos Diretor e Consultivo compõem a estrutura de governança da iniciativa de forma voluntária. Portanto, são as organizações Conselho Diretor que administram o site oficial da ACA no Brasil. É provável que, a depender do crescimento da iniciativa, seja necessária a criação de uma estrutura própria de governança, com fundação de uma organização-não governamental própria da ACA Brasil.

A iniciativa no Brasil possui quatro eixos de atuação (conforme tabela 3 abaixo): engajamento público (visão comum da ACA Brasil), advocacy (incidência política multinível), ação climática (ação colaborativa e ambiciosa) e trabalho analítico (transparência para evidenciar o impacto). Dentro do eixo da

ação climática, por exemplo, consta a promoção de espaços de trocas de experiências entre os signatários e o apoio para que cumpram com os compromissos estabelecidos na declaração fundadora.

Tabela 3 – Eixos de atuação ACA Brasil

Engajamento Público	Advocacy	Ação Climática	Trabalho Analítico
1) Articulação dos signatários e apoiadores em torno de mensagens comuns sobre a ação climática no Brasil	1) Indicência política da aliança e de seus signatários nas agendas internacionais	1) Mapeamento das ações climáticas dos atores locais buscando otimizar as oportunidades e evitando a sobreposição de esforços	1) Monitoramento da progressão dos signatários em relação a ação compatível com os compromissos assumidos na declaração fundadora
2) Comunicação de mensagens para o público sobre os impactos da mudança do clima nos territórios brasileiros e a importância de uma ação coordenada e ambiciosa no país para reduzir emissões e promover medidas de adaptação	2) Fortalecimento dos esforços para a integração dos sistemas de MRV - monitoramento, relato e verificação dos três níveis de governo, para que a contribuição dos governos subnacionais para a NDC brasileira seja monitorada	2) Promoção de espaços de trocas de experiências entre os signatários e de colaboração multi-ator para ações concretas	2) Quantificação do impacto da ação local pelo clima no Brasil, pautando exemplo e incentivando outros atores a engajarem-se
3) União de esforços com coalizões de outros países para criar um crescente impulso global para a transição para economias de baixo carbono	3) Promoção da mensagem de aumento da ambição da NDC brasileira em alinhamento com o compromisso de manter o aumento da temperatura em 1,5 °C	3) Apoio para que os signatários cumpram com os compromissos estabelecidos na declaração fundadora	3) Produção de conhecimento sobre a ação local pelo clima no Brasil, identificando desafios e oportunidades
	4) Acompanhamento de oportunidades no legislativo e executivo nacionais que possam fortalecer a atuação dos atores subnacionais na redução de emissões e na adaptação	4) Incentivo para que mais atores se comprometam com ações pelo clima e unam seus esforços em torno da aliança	

FONTE: Elaboração própria com base no site da ACA Brasil.

Com relação aos compromissos assumidos pelos signatários, há quatro princípios norteadores (conforme tabela 4 abaixo): comprometimento, progressividade, transparência e colaboração. Uma das exigências é apresentar em até três anos seu Plano de Ação Climática (ano um: inventário de GEE; ano dois: metas baseadas na ciência; ano três: Plano de Ação Climática), e monitorar e reportar publicamente as ações climáticas e seus progressos anualmente por meio das plataformas CDP-ICLEI (cidades) e CDP (estados).

Tabela 4 – Compromissos assumidos pelos signatários da ACA Brasil

Comprometimento	Progressividade	Transparência	Colaboração
1) Assinar declaração da ACA Brasil; Autorizar a divulgação da assinatura da declaração; Autorizar a publicação do nome do signatário no site e materiais de comunicação da ACA Brasil			1) Participar e trabalhar em parceria com outros signatários da Aliança em atividades colaborativas e de sistematização de informações relevantes para a ação climática
2) Comprometer-se a integrar a ação climática na sua estratégia organizacional e compartilhá-la com os funcionários, membros do conselho diretor, e outros stakeholders relevantes	1) Apresentar em até 3 anos seu Plano de Ação Climática (mitigação e adaptação): Ano 1: Inventário Ano 2: Desenvolver metas baseadas na ciência Ano 3: Plano de Ação Climática	1) Monitorar e reportar publicamente as ações climáticas e seus progressos anualmente por meio de plataformas CDP-ICLEI (municípios) e CDP (estados)	2) Contribuir com a troca de experiências sobre a participação na ACA com seu público externo
3) Comprometer-se a integrar a ação climática em instrumentos de gestão como Plano Diretor, Política Ambiental, PPA's, etc. em até 5 anos após a entrada na Aliança			3) Contribuir com eventos organizados pela ACA – presenciais ou virtuais – com a participação na organização e/ou participação nos eventos
4) Comunicar a adesão publicamente e promover a ACA em suas redes e plataformas			

FONTE: Elaboração própria com base no site da ACA Brasil.

O evento de lançamento da ACA Brasil foi marcado por uma transmissão ao vivo no *youtube*¹⁸ com a presença de diversos signatários da iniciativa. Os governadores de Pernambuco e do Espírito Santo estiveram presentes, juntamente com prefeitos e prefeitas, secretários de estado do meio ambiente, representantes do setor empresarial, sociedade civil, entidades religiosas e juventudes. Durante a transmissão, o seguinte trecho foi apresentado a fim de demonstrar os compromissos gerais assumidos pelos signatários:

Nós, signatários e signatárias da ACA Brasil, assumimos a responsabilidade de honrar os compromissos pactuados pelo Brasil no Acordo de Paris e colaborar para que sejam ainda mais ambiciosas, à

¹⁸ Gravação do evento de lançamento disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=ZyABwUtkpng&t=5224s>>. Acesso em: 22 de jan. de 2022.

luz das mais recentes recomendações do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), buscando limitar o aumento da temperatura da Terra a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais. Mobilizaremos esforços para reduzir pela metade nossas emissões até 2030 e atingir a neutralidade em carbono até 2050 (ACA Brasil, 2021).

Durante o evento, uma das falas que reforçou a integração e ação conjunta entre os diversos atores foi: “é hora de nos unirmos pelo protagonismo brasileiro na ação climática”. Em diversos momentos, deixam claro que a aliança quer abranger toda a sociedade. Paulo Câmara, governador de Pernambuco, pontou que “está claro que precisamos de uma aliança multinível, com ações em escala global, regional e local e com envolvimento de todos os setores da sociedade”. Gonzalo Muñoz, *High Level Champion* da COP25, mencionou que os atores subnacionais e não-estatais terão um protagonismo fundamental na COP26, e a ACA é uma aliança importante não apenas para o Brasil e América Latina como um todo, mas também para outros países, uma vez que ajuda a incrementar a diversidade na comunidade climática global. Renato Casagrande, governador do Espírito Santo, argumentou que “a ACA permitirá que possamos trabalhar e incentivar para que outros estados tenham seu programa para mudanças climáticas, suas legislações, e uma equipe que articule o trabalho das diversas secretarias” (ACA Brasil, 2021).

O primeiro evento oferecido pela ACA, em parceria com a RAPS (organização pertencente ao Conselho Consultivo), direcionado aos atores subnacionais signatários da iniciativa, foi o debate “Lições da Colômbia no combate à crise climática”, com Eugenio Prieto, ex-senador e ex-governador do Departamento de Antioquia (Colômbia). A partir de junho, encontros técnicos começaram a ser oferecidos: o primeiro encontro foi feito para debater as competências municipais e estaduais na agenda do clima. O segundo encontro, realizado em julho, teve a temática de financiamento para a agenda de clima no nível local. Já o terceiro encontro, realizado em agosto, teve a temática do papel das cidades e estados na NDC brasileira.

5. RESULTADOS DA PESQUISA EMPÍRICA

Considerando que o trabalho tem o objetivo de analisar como as organizações da sociedade civil transnacional tem apoiado cidades no combate à crise climática, além de receber insumos para as próximas ações da ACA Brasil, a condução de entrevistas com as cidades e com uma organização da sociedade civil transnacional foi parte essencial para que se chegasse a determinadas respostas, como será demonstrado adiante. As entrevistas foram conduzidas com um representante de uma organização, e com cinco Secretários de Meio Ambiente, Sustentabilidade e Mudança do Clima dos municípios, uma vez que são as pessoas que estão trabalhando diretamente com o assunto nas prefeituras e, portanto, podem dar respostas mais assertivas.

O recorte feito são organizações da sociedade civil transnacional que se prontificaram a conceder a entrevista no prazo necessário (uma organização se prontificou), e cidades signatárias da ACA. A entrevista com a organização da sociedade civil transnacional se direciona a compreender a percepção do entrevistado em relação à forma com que estas organizações dialogam entre si no que diz respeito ao apoio que é oferecido às cidades, sendo que a última pergunta é focada na ACA. O nome da organização e de seu representante foi mantido em sigilo, a fim de que a entrevista pudesse ser o mais próxima possível da real percepção do entrevistado.

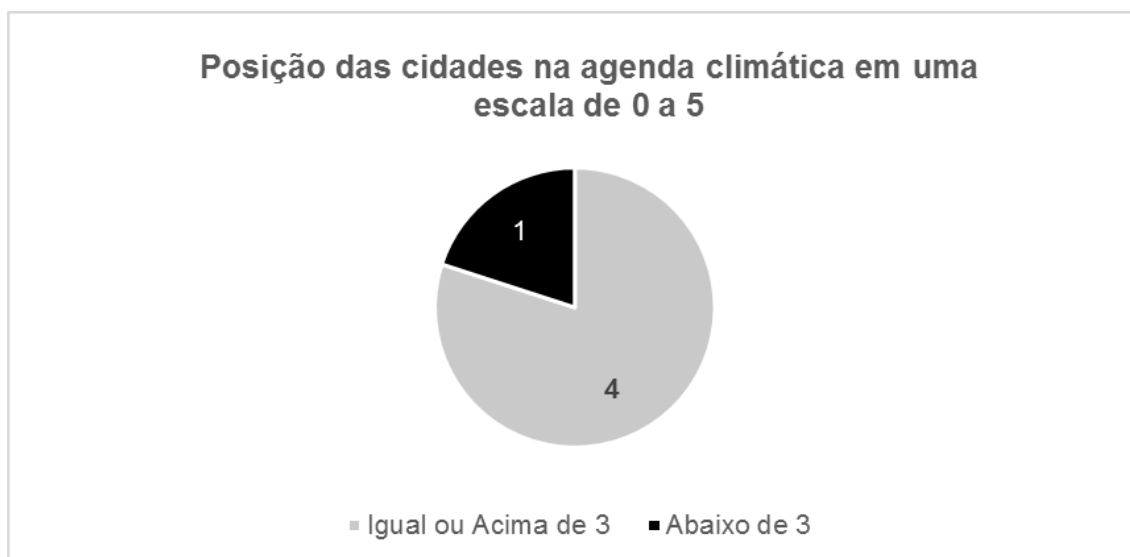
Já a entrevista com as cidades foi dividida em duas partes: a primeira parte possui o objetivo de mapear, de forma geral, como as cidades veem o papel das organizações da sociedade civil transnacional no apoio a ações de combate à mudança do clima; por fim, a 2ª parte foca na ACA Brasil, com o objetivo principal de entender como estes atores enxergam o papel da ACA diante das demais organizações existentes. Foram conduzidas cinco entrevistas com cinco municípios diferentes, também mantidos em sigilo.

5.1. Principais destaques: cidades

No que diz respeito à própria percepção dos entrevistados em relação à posição do município no que tange a ações de mudança do clima (existência de

políticas públicas e leis sobre o assunto), em uma escala de 0 a 5, quatro dos cinco municípios entrevistados deram notas iguais ou superiores a 3, sendo que apenas um atribuiu uma nota inferior a 3, como destacado no gráfico 1 abaixo. Isso pode indicar que a maior parte dos signatários da ACA Brasil são as cidades que estão relativamente avançadas na agenda climática, ou com ações recentes que demonstram maior interesse na pauta.

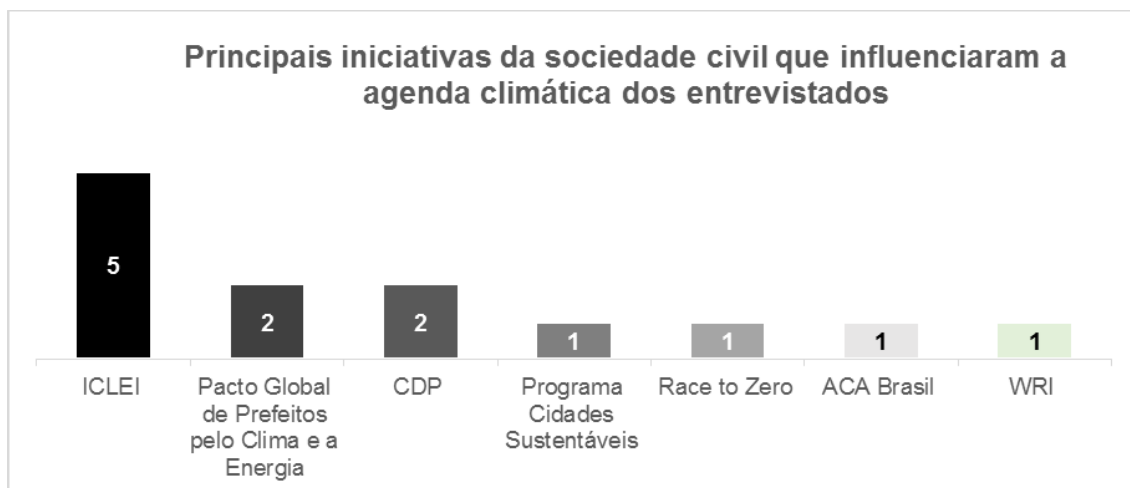
Gráfico 1 – Posição das cidades na agenda climática em uma escala de 0 a 5



FONTE elaboração própria.

Quando questionados sobre as principais organizações da sociedade civil que influenciaram os municípios na agenda climática, o ICLEI foi a organização mais mencionada, uma vez que os cinco entrevistados citaram a organização. As outras duas iniciativas mais citadas foram o Pacto Global de Prefeitos pelo Clima e a Energia e o CDP, com duas menções, e por último, Race to Zero, Programa Cidades Sustentáveis, ACA Brasil e WRI, com uma menção cada. Importante ressaltar que, ao longo da entrevista, alguns dos entrevistados mencionaram outras organizações e iniciativas, mas no gráfico abaixo foram consideradas apenas as organizações citadas a partir das respostas referentes a esta pergunta.

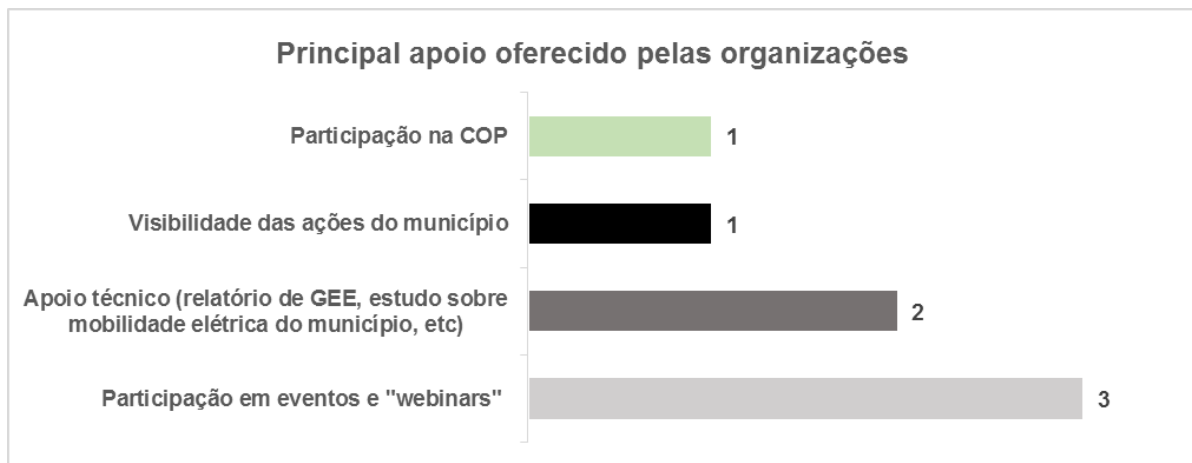
Gráfico 2 – Principais iniciativas da sociedade civil que influenciaram a agenda climática dos entrevistados



FONTE: elaboração própria.

Com relação ao principal apoio que recebem das organizações, como demonstrado no gráfico 3 abaixo, a participação em eventos e “webinars” foi a ação mais citada, com três dos entrevistados trazendo o tópico em suas respostas. O apoio técnico, como a produção de relatórios de gases de efeito estufa (GEE) e realização de estudos específicos para o município foi a segunda ação mais citada, com dois entrevistados mencionando este tópico. Por fim, a visibilidade das ações do município e apoio para participação na Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP) foram outras duas respostas trazidas, sendo citadas uma vez. Contudo, vale mencionar que o apoio técnico também pode englobar a participação em eventos, uma vez que estes podem ter caráter de capacitação, por exemplo. Da mesma forma, a visibilidade das ações do município também pode se dar por meio de sua participação em eventos, desde que tenham espaço de fala e a depender do público participante.

Gráfico 3 – Principal apoio oferecido pelas organizações



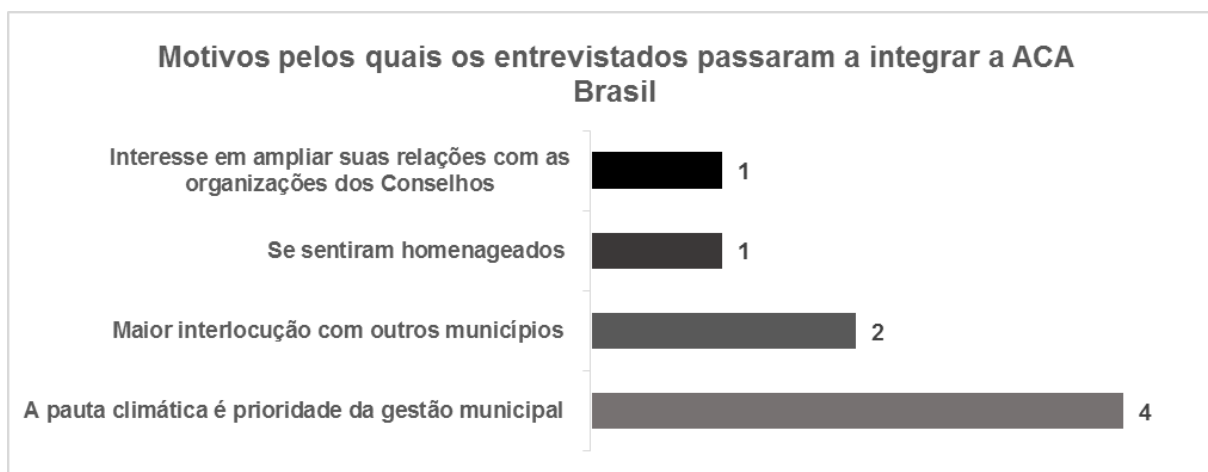
FONTE: elaboração própria.

Todos os entrevistados mencionaram que possuem clareza sobre o papel que cada organização da sociedade civil transnacional desempenha, a despeito de dois deles terem dito que, no início (antes de integrarem essas iniciativas), tinham mais dificuldade para compreendê-las. Um deles adicionou que tem interesse em se aprofundar mais. Já com relação à sobreposição das iniciativas, isto é, se visualizam que os produtos oferecidos pelas organizações são semelhantes, as respostas foram variadas, mas dois aspectos chamam a atenção: dois dos entrevistados mencionaram convergência entre as ações do CDP e ICLEI, e dois citaram que o report do CDP por parte dos signatários é um critério exigido por mais de uma organização: Pacto Global de Prefeitos pelo Clima e a Energia; Race to Zero; e ACA Brasil. Nesse aspecto, um deles argumentou que não há tanta diferença entre as iniciativas que exigem assinaturas dos entes subnacionais, sendo que servem mais para colocar prazos e pressionar os atores por ações concretas. Outro entrevistado mencionou que vê como positivo o aspecto da sobreposição de algumas iniciativas da sociedade civil transnacional, mas não justificou.

Na 2ª parte da entrevista, que adentra mais especificamente na ACA Brasil, foi questionado o porquê dos municípios terem aderido à iniciativa. O principal motivo, citado por quatro deles, é a questão da vontade política: a pauta climática é uma prioridade da gestão municipal. Em 2º, foi a maior interlocução com outros municípios, com dois entrevistados mencionando esse tópico. Um município também citou que se sentiu homenageado com o convite (no sentido

das ações da gestão na pauta climática estarem repercutindo positivamente), e o interesse em ampliar as relações com as organizações dos Conselhos Diretor e Consultivo, também citado por um município. Um aspecto importante a ser mencionado é que nenhum dos entrevistados citou que o motivo principal foi a possibilidade de terem maior contato com diferentes atores para além dos subnacionais, como empresas, sociedade civil e academia. Vale lembrar que um dos principais objetivos da ACA é integrar os signatários para que unam esforços em torno da aliança.

Gráfico 4 – Motivos pelos quais os entrevistados passaram a integrar a ACA Brasil



FONTE: elaboração própria.

Já considerando alguns critérios objetivos especificados na carta-compromisso da ACA Brasil, o mais avançado é o reporte dos entrevistados na plataforma unificada CDP-ICLEI, tendo em vista que todos responderam positivamente que reportam suas ações climáticas na plataforma. O 2º critério mais avançado é a adoção de inventário de GEE, pois apenas um dos municípios ainda não o possui. A integração da ação climática no Plano Diretor e/ou PPA, critério também exigido pela Aliança, vem em 3º lugar, com três municípios respondendo positivamente, e dois respondendo negativamente. Por fim, o critério menos avançado é a adoção do Plano de Ação Climática: nenhum dos cinco municípios respondentes adotou o PLAC (Gráfico 5). Portanto, o PLAC pode se configurar como um importante eixo de apoio técnico que a ACA pode oferecer aos seus signatários.

Quando questionados se receberam apoio de organizações da sociedade civil para implementação de algum desses critérios (com exceção do *report* na plataforma CDP-ICLEI, já que o apoio obviamente teria sido dado por essas organizações), dois deles mencionaram o ICLEI no inventário de GEE, e outro mencionou o WRI na implementação do Plano de Ação Climática, apesar de ainda não ter implementado (a organização está ajudando em alguns pontos). Dois municípios citaram a contratação de empresas privadas para o inventário de GEE e para a integração da ação climática com o plano diretor do município.

Gráfico 5 – Avanço dos entrevistados em critérios da carta-compromisso da ACA Brasil



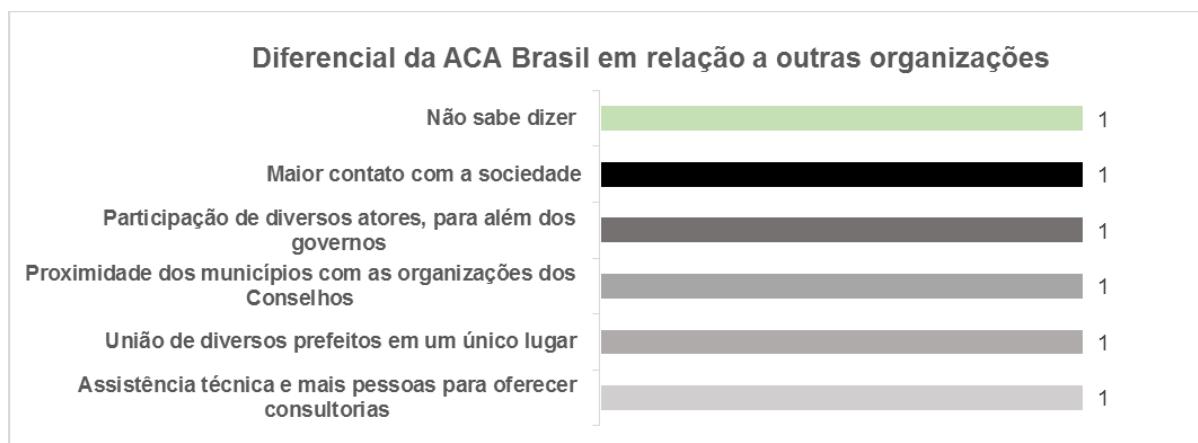
FONTE: elaboração própria.

Os entrevistados responderam negativamente à entrevistadora quando perguntados se a ACA Brasil já desempenhou algum papel de apoio nestes critérios acima estabelecidos na carta-compromisso da iniciativa. Além disso, com relação aos encontros oferecidos pela ACA, em especial a série dos três encontros técnicos oferecidos em 2021, quatro deles responderam que tiveram a oportunidade de acompanhar apenas um, e o outro mencionou que os convites não chegaram ao município. Um ponto importante a ser mencionado é que dois municípios ressaltaram que participaram do 3º encontro técnico porque foram convidados para compor o corpo de palestrantes, e outro acrescentou que, no geral, fazem mais esforço para participar dos eventos que são convidados para falar, ou daqueles em que há maior interação entre os municípios participantes.

O gráfico 6 abaixo sintetiza as respostas para a penúltima pergunta da entrevista, que questionou qual é a percepção dos entrevistados em relação ao

diferencial da ACA, enquanto modelo de aliança, em comparação com outras organizações da sociedade civil transnacional. Embora nenhum município tenha afirmado que recebeu algum apoio técnico da ACA, uma das respostas foi a assistência técnica e um maior número de pessoas para oferecer consultorias sobre temas variados. E, apesar de existirem outras iniciativas que congregam os prefeitos na agenda climática (como o Pacto Global de Prefeitos pelo Clima e a Energia), um outro aspecto trazido foi a união dos gestores municipais em um único lugar. Também foram citados maior contato com a sociedade, proximidade dos municípios com as organizações dos Conselhos e, finalmente, a participação de diversos atores para além dos governos, aspecto que remonta à principal característica da aliança, mas trazido em apenas uma das respostas. Um dos municípios entrevistados argumentou que ainda não tem clareza sobre o diferencial, e que inclusive não possui um ponto focal da ACA (como e-mail ou whatsapp).

Gráfico 6 – Diferencial da ACA Brasil em relação a outras organizações

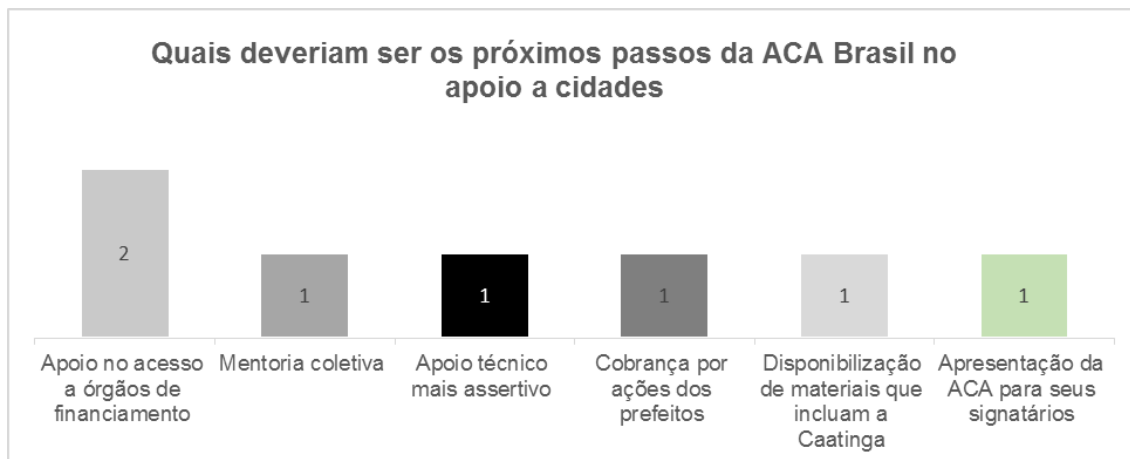


FONTE: elaboração própria.

Por último, conforme demonstrado no gráfico 7, o apoio no acesso a órgãos de financiamento foi o aspecto mais trazido quando questionados quais deveriam ser os próximos passos da ACA Brasil no apoio a cidades. Outros pontos levantados foram: apoio técnico mais assertivo, mentoria coletiva (exemplo: conectando municípios que já implementaram um PLAC com aqueles que ainda não), cobrança por ações mais assertivas dos prefeitos no combate à crise climática, e a disponibilização de materiais que incluam o bioma da Caatinga, uma vez que as organizações tendem a disponibilizar mais conteúdos

sobre Amazônia e Cerrado. Um dos municípios argumentou que, primeiramente, a ACA deve se apresentar com mais clareza para seus signatários (a partir de um seminário ou congresso de integração), mostrando aspectos como o motivo da criação da iniciativa, seus rumos e metas.

Gráfico 7 – Quais deveriam ser os próximos passos da ACA Brasil no apoio a cidades



FONTE: elaboração própria.

5.2. Principais destaques: organização da sociedade civil transnacional

Quando questionado se considera que as organizações da sociedade civil transnacional competem entre si na obtenção de recursos, o entrevistado da organização “A” salientou que os recursos são finitos, mas que não necessariamente há uma disputa acirrada como costuma ocorrer dentro da lógica do setor privado. Segundo ele, as organizações criam agendas em comum facilmente, como as organizações que fazem parte do Conselho Diretor da ACA, uma vez que há determinado alinhamento de visões. O alinhamento de tais organizações facilita a proposta de projetos em conjunto, inclusive para obtenção de financiamento.

Além disso, mencionou que diversas organizações possuem o entendimento que, para alguns doadores, o trabalho em conjunto é bem visto (a exemplo da criação de consórcios entre as organizações). Por outro lado, há produtos específicos e que são oferecidos apenas por algumas organizações, o que também é valorizado a depender do doador. Portanto, dizer que não há

competição por recurso não seria correto, mas essa competição não se dá necessariamente a partir da lógica de “cada um por si”. Por fim, destacou que algumas sedes de determinadas ONGs internacionais, principalmente do hemisfério norte, conseguem acessar mais facilmente grandes editais de governo, e repassam para as sedes de outras localidades.

Quando questionado se consideram que as organizações competem entre si em relação ao engajamento de seu público-alvo (a exemplo de um prefeito que recebe convite para fazer parte de duas redes semelhantes), o entrevistado acredita que há uma multiplicidade de redes e campanhas, sendo que a realidade atual é outra em comparação com os anos 90, em que existiam poucas organizações, e os governos subnacionais veem grande valor nessa multiplicidade, uma vez que as enxergam como uma forma de darem visibilidade para as ações que ocorrem nas cidades, ou seja, simboliza um ganho de capital político. É necessário, porém, que novas iniciativas que surgem, semelhantes a outras já existentes, tenham a capacidade de mostrar seu valor agregado, isto é, que saibam comunicar o que trazem de novo.

A próxima pergunta é: “considerando a proliferação das organizações da sociedade civil transnacional, você acredita que há mais de uma organização oferecendo os mesmos produtos?”. Em seguida, caso a resposta tenha sido afirmativa, é questionado se os entrevistados consideram que essa possível sobreposição é algo positivo ou negativo para as cidades. Segundo o entrevistado, de fato existem organizações oferecendo apoios semelhantes, como consultorias em temas específicos. Como as prefeituras demandam produtos factíveis (como apoio para implementação de um estudo de vulnerabilidade, plano de ação climática, etc), as ferramentas oferecidas pelas organizações constantemente se repetem. Do ponto de vista dos gestores, o entrevistado acredita ser algo positivo, uma vez que é nessa variedade que pode encontrar diferentes opções para o que busca. Portanto, mesmo em relação a uma mesma ferramenta oferecida, o gestor pode escolher como se dará o processo.

Por último, é perguntado ao entrevistado qual seria o principal diferencial do apoio que está sendo oferecido pela ACA, em relação ao apoio que é oferecido pelas organizações do Conselho Diretor de maneira independente. O entrevistado da organização “A” acredita que o principal valor agregado

oferecido pela ACA é o esforço de coordenação dos diferentes *stakeholders*. Nesse sentido, é uma aliança internacional que engloba não apenas as redes de cidades, como também empresas e investidores, por exemplo.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças climáticas são um problema da atualidade: o clima já mudou e as projeções futuras mostram cenários cada vez mais catastróficos do ponto de vista ambiental, econômico e social. No entanto, as NDCs apresentadas pelos países, apesar de apresentarem esforços significativos, não estão sendo suficientes para que cheguemos à neutralidade de emissões de GEE na atmosfera até 2050 e, conseqüentemente, limitemos o aumento da temperatura global a 1,5 °C, principal meta do Acordo de Paris. A COP-26, apesar de avançar em alguns tópicos (como mercado de carbono em seu artigo seis), não apresentou resultados satisfatórios no que tange aos esforços necessários para que a Terra não aqueça acima do limite esperado.

É nesse contexto que as ações de mitigação e adaptação à mudança do clima dos atores subnacionais são não apenas desejadas, como também necessárias para que um futuro voltado para o desenvolvimento sustentável possa ser traçado. Além disso, como evidenciado, as cidades contribuem para a intensificação das mudanças climáticas e, portanto, é impossível pensar em soluções para a crise climática sem incluir a agenda urbana nas metas e ações necessárias. As cidades também sofrem diversos impactos da mudança do clima, como chuvas irregulares e ondas de calor. Portanto, é necessário pensar nos desafios e nas oportunidades das cidades frente às mudanças climáticas para que sirva como um eixo norteador de quem propõe políticas públicas concretas ao nível local.

Alguns desafios destacados foram a ausência de uma estrutura de governança para lidar com as mudanças climáticas (o que faz com que diversos municípios careçam de um inventário de GEE ou de um plano de ação climática, por exemplo), dificuldades orçamentárias e de acesso a financiamento, ausência de ação climática nos planos diretores e na integração com os PPAs, e falta de estímulo para uso de energias renováveis e combate ao desmatamento. No que

diz respeito às oportunidades, destaca-se a geração de novos empregos e mais investimentos, além de maior qualidade de vida aos moradores, a partir da transição para uma economia circular.

A partir dos anos 90 e, especialmente a partir da COP-15, as organizações da sociedade civil transnacional se expandiram e, para aumentar seu poder de incidência no contexto da crise climática, além de pressionar os atores governamentais por mudanças, atuam para oferecer apoio às cidades a fim de que lidem com tais desafios. A inclusão de novos atores na governança climática, como as cidades e as organizações da sociedade civil, fez com que as abordagens tradicionais focadas apenas no Estado-nação perdessem força nos levantamentos acadêmicos sobre o assunto, surgindo novas abordagens como a policêntrica e a multinível – ambas reconhecem a inclusão dos diferentes atores na governança, mas a primeira foca mais na cooperação e a aprendizado mútuo entre eles, enquanto a segunda possui um foco maior nos diferentes níveis de governo. Considerando a abordagem holística das mudanças climáticas, essas abordagens condizem mais com a contemporaneidade da crise climática.

No que tange ao apoio das organizações sociedade civil transnacional para as cidades, o trabalho teve o objetivo principal de, a partir do mapeamento de algumas iniciativas (com foco na ACA Brasil) e de entrevistas com organizações e cidades, averiguar de que forma os produtos oferecidos por elas dialogam entre si, analisando quais são semelhantes ou exclusivos de cada uma. De fato, o que antes era um fenômeno exclusivo de poucas organizações (a importância com as questões ambientais e, posteriormente, com a sustentabilidade de forma mais ampla) passa a se expandir. Logo, de certa forma essas organizações passaram a competir entre si, seja na obtenção de recursos, seja no oferecimento de produtos exclusivos, seja na estratégia de convencimento que deveria ser adotada para atração das cidades. Como evidenciado ao longo do capítulo quatro, essas organizações da sociedade civil transnacional costumam oferecer produtos semelhantes, como publicações, capacitações técnicas, espaços de *networking*, acesso a debates internacionais, apoio para participação em eventos globais, ponte com o setor privado, dentre outros. Por essa razão, também se organizam para firmar parcerias entre si: é o caso da plataforma de

report unificada CDP-ICLEI, em que ambas as organizações decidiram somar esforços em direção a um objetivo comum.

Considerando as informações coletadas pela entrevista com uma organização da sociedade civil transnacional, o alinhamento dessas iniciativas facilitaria a realização de projetos em conjunto, incluindo a busca por financiamento, já que esse aspecto é valorizado por alguns doadores. Portanto, a competição entre as organizações, embora possa existir, parece ocorrer de forma sutil. Além disso, a multiplicidade de redes e campanhas seria uma característica valorizada pelos governos locais, uma vez que podem dar maior visibilidade para suas ações, somando-se ao fato de que, para o gestor, é melhor que existam várias opções de escolha para implementação das ferramentas que necessita. Também vale destacar que todas as cidades argumentaram possuir clareza sobre o que cada organização oferece – apesar de que nem sempre o diferencial dessas organizações com objetivos convergentes seja um aspecto tão nítido para as cidades.

No caso da ACA Brasil, as cidades entrevistadas enxergam na iniciativa o diferencial de união dos gestores municipais em um único lugar, maior contato com a sociedade, proximidade dos municípios com as organizações dos Conselhos e a participação de diversos atores para além dos governos. Um deles também citou assistência técnica, e outro disse que não tem clareza sobre o diferencial, além de não ter um ponto focal para comunicação com a ACA Brasil. Por fim, os próximos passos da ACA no apoio a cidades deveriam ser, segundo eles, acesso a órgãos de financiamento, apoio técnico mais assertivo, mentoria coletiva, cobrança por ações mais assertivas dos prefeitos no combate à crise climática, e a disponibilização de materiais que incluam o bioma da Caatinga. É importante destacar que, de acordo com uma das respostas, a ACA Brasil também deveria promover um espaço para se apresentar, mostrando seu histórico e seus objetivos.

É possível concluir que, tendo a vista a proliferação de organizações da sociedade civil transnacional para apoiar cidades no contexto das mudanças climáticas, a busca pela atuação conjunta e pelo diálogo constante tem sido cada vez mais recorrente entre essas organizações, inclusive no que diz respeito a implementação de projetos conjuntos para obtenção de recursos. Este aspecto também parece ser bem visto pelas cidades – é o que sugerem as entrevistas

coletadas. Esse fenômeno é característico de uma governança do clima policêntrica e/ou multinível, em que a suposta divisão entre o local, nacional e o global não dá conta da complexidade dos novos atores e processos da governança do clima: os diferentes stakeholders, para além dos Estados-nação, se organizam e se associam das mais variadas formas para gerar colaboração e aprendizado mútuo. Esse modelo menos hierárquico pode ser visto como complementar às abordagens tradicionais da governança do clima, mas com uma diferença fundamental da inclusão de novos atores como peças-chave para um modelo de governança mais eficaz, a exemplo das organizações da sociedade civil transnacional e dos entes subnacionais.

A ACA Brasil, como uma iniciativa que tem a premissa principal de atuação conjunta entre os seus signatários, evidencia claramente essa governança do clima policêntrica e/ou multinível, e seus próximos passos serão decisivos para que possamos utilizá-la como um *case* de sucesso desse modelo de governança. Nesse aspecto, na medida em que a organização se expanda, pode ser que seja necessário que a ACA Brasil se constitua como uma nova organização não-governamental, já que as organizações do Conselho Diretor cedem voluntariamente algumas de suas horas para realizar atividades da ACA. Porém, é fundamental que a iniciativa possa comunicar com clareza seus objetivos e seu diferencial aos seus signatários – no caso das cidades, além de oferecer produtos e apoios inovadores atrelados aos desafios cada vez mais intensos que os municípios sofrem com a crise climática, é necessário que as organizações do Conselho Diretor reforcem o apoio que já oferecem às cidades, tornando a ACA um espaço para troca de experiências e mentorias coletivas.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1.5°C, o recorde que não devemos quebrar. Observatório do Clima. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=ByOcl9kSY4I>> Acesso em 23 de jan. de 2022.

82% of WWF spending is directed to worldwide conservation. WWF. Disponível em: <<https://www.worldwildlife.org/about/financials>> Acesso em: 23 de jan. de 2022.

ABORDAGEM centralizada: uma abordagem estratégica para a ação climática em cidades até 2030. Disponível em: <https://paraoclima.org.br/storage/library/studies/C40_%20Uma%20abordagem%20estrat%C3%A9gica%20para%20a%20a%C3%A7%C3%A3o%20clim%C3%A1tica%20em%20cidades%20at%C3%A9%202030%20_%202017.pdf> Acesso em 23 de jan. de 2022.

ABOUT C40. C40 Cities. Disponível em: <<https://www.c40.org/about-c40/>> Acesso em: 23 de jan. de 2022.

ABOUT C40. C40 Cities. Disponível em: <https://www.c40.org/about>. Acesso em: 23 de jan. de 2022

ABOUT US. FEU-US. Disponível em: <<https://feu-us.org/about-us/>> Acesso em 23 de jan. de 2022.

About us. ICLEI. Disponível em: https://www.iclei.org/en/About_ICLEI_2.html. Acesso em: 23 de jan. de 2022.

ABOUT. THE CLIMATE ACTION TRACKER. DISPONÍVEL EM: <<https://climateactiontracker.org/about/>> Acesso em 23 de jan. de 2022.

Adrien Labaye. ICLEI and Global Climate Change : a local governments' organizational attempt to reframe the problem of global environmental change. Political science. 2010.

ALLIANCES for Climate Action. WWF. Disponível em: <<https://www.worldwildlife.org/initiatives/alliances-for-climate-action>>. Acesso em: 23 de jan. de 2022.

ANGELO, Claudio e MARENGO, José Antonio. IPCC AR6: resumo comentado. 2021. Observatório do Clima. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/ipcc-ar6-wg1-resumo-comentado/>. Acesso em: 23 de jan. de 2022.

AS Mudanças Climáticas. WWF. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/reducao_de_impactos2/clima/mudancas_climaticas2/> Acesso em 23 de jan. de 2022.

Bäckstrand, K., Kuyper, J., Linnér, B. & Lövbrand, E. (2017) Non-state actors in global climate governance: from Copenhagen to Paris and beyond, *Environmental Politics*, 26:4, 561-579

BANHE, Andreia; GARCIA, Miriam; OURO, Antonio. Como os governos estaduais brasileiros enfrentam a mudança do clima? Resumo das respostas dos estados brasileiros ao questionário de Estados e Regiões de 2020 do CDP. Disponível em: https://6fefcbb86e61af1b2fc4-c70d8ead6ced550b4d987d7c03fcdd1d.ssl.cf3.rackcdn.com/cms/reports/documents/000/005/845/original/CDP-relatorio-governoseclima-FINAL_.pdf?1628892687%22%20\t%20%22_blank%22%20\o%20%22https://6fefcbb86e61af1b2fc4-c70d8ead6ced550b4d987d7c03fcdd1d.ssl.cf3.rackcdn.com/cms/reports/documents/000/005/845/original/cdp-relatorio-governoseclima-final_.pdf?1628892687. Acesso em: 23 de jan. de 2022.

BETSILL, M. M., & BULKELEY, H. Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change. 2006. *Global Governance*, 12(2), 141–159. <http://www.jstor.org/stable/27800607>

BUDINI, Terra Friedrich. Atores, processos e diferenças conceituais nos debates sobre “sociedade civil global”. *Revista de Estudos Internacionais*, v. 2, n. 1, p. 88-102, 2013.

CAETANO, Rodrigo. O clima não vai mudar, ele já mudou, diz Instituto Clima e Sociedade. *Exame Invest*. Disponível em: <O clima não vai mudar, ele já mudou, diz Instituto Clima e Sociedade | Exame Invest> Acesso em 23 de jan. de 2022.

Chen, F., Hussain, M., Khan, J. A., Mir, G. M., & Khan, Z. (2021). Voluntary disclosure of greenhouse gas emissions by cities under carbon disclosure project: A sustainable development approach. *Sustainable Development*, 29(4), 719–727. doi:10.1002/sd.2169

CITIES A List. CDP. Disponível em: <<https://www.cdp.net/en/cities/cities-scores>>. Acesso em 23 de jan. de 2022.

Cities Discloser. CDP. Disponível em: <https://www.cdp.net/en/cities-discloser>. Acesso em: 23 de jan. de 2022.

COMO estados, cidades e municípios podem se adaptar às mudanças do clima? WWF. Disponível em: <<https://www.wwf.org.br/?62602/Como-cidades-e-municipios-podem-se-adaptar-s-mudanas-do-clima>> Acesso em: 23 de jan. de 2022.

COMO fazer parte. ICLEI America do Sul. Disponível em: <<https://americadosul.iclei.org/como-fazer-parte/>> Acesso em: 23 de jan. de 2022.

DEMONSTRAÇÕES financeiras em 31 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://wwfbr.awsassets.panda.org/downloads/demonstracoes_financeiras_wf_2020.pdf> Acesso em: 23 de jan. de 2022.

EMISSÃO DE GEE POR REGIÃO. SEEG Municípios. Disponível em: <<https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Infograficos/Municipios/seeg-regioes-infografico-2.pdf>> Acesso em 23 de jan. de 2022.

ENCONTRO técnico 1 - Competências municipais e estaduais na agenda de clima. ACA Brasil. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=88FJXeYtVy8&t=102s>> Acesso em: 23 de jan. de 2022.

Encontro técnico 2 - Financiamento para a agenda de clima no nível local. ACA Brasil. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=dZh5PoUdsz4&t=2s>> Acesso em: 23 de jan. de 2022.

ENCONTRO técnico 3 - O papel das cidades e estados na NDC brasileira. ACA Brasil. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=6a2cXDgUHxo>> Acesso em: 23 de jan. de 2022.

ENGAGING the Private Sector. C40 Cities. Disponível em: <<https://www.c40.org/what-we-do/influencing-the-global-agenda/engaging-the-private-sector/>> Acesso em: 23 de jan. de 2022.

ESPINDOLA, Isabela Battistello; RIBEIRO, Wagner Costa. Cidades e mudanças climáticas: desafios para os planos diretores municipais brasileiros. Cad. Metrop, São Paulo, v. 22, n. 48, p. 365-396, Maio 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962020000200365&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 06 jun. de 2020

Gleeson, B. Low, N. 2005. "Cities as consumers of the world environment" in. Low, N et al. (eds.) Consuming cities: the urban environment in the global economy after the Rio declaration. London: Routledge.

GLOBAL Green New Deal. C40. Disponível em: <<https://www.c40.org/what-we-do/building-a-movement/global-green-new-deal/>> Acesso em: 23 de jan. de 2022.

GOMES, Débora. Cidades brasileiras da rede C40 lançam oficialmente planos de ação climática. 2021. Disponível em: <https://blog.waycarbon.com/2021/06/planos-de-acao-climatica-c40/>. Acesso em: 23 de jan. de 2022.

Harald Fuhr, Thomas Hickmann, Kristine Kern. The role of cities in multi-level climate governance: local climate policies and the 1.5°C target. Current Opinion in Environmental Sustainability, Volume 30, 2018, Pages 1-6.

HOMSY, George C.; LIU, Zhilin; WARNER, Mildred E. Multilevel governance: Framing the integration of top-down and bottom-up policymaking. *International Journal of Public Administration*, v. 42, n. 7, p. 572-582, 2019.

Implementando o Pacto Global de Prefeitos pelo Clima e a Energia na América Latina e Caribe. 2020. ICLEI. Disponível em: <https://americadosul.iclei.org/wp-content/uploads/sites/78/2021/01/boletin-cierre-pacto-por.pdf>. Acesso em: 23 de jan. de 2022.

Knox-Hayes, J., & Levy, D. L. (2011). The politics of carbon disclosure as climate governance. *Strategic Organization*, 9(1), 91–99. doi:10.1177/1476127010395066.

MACEDO, Laura Silvia Valente de. Participação de cidades brasileiras na governança multinível das mudanças climáticas. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) - Instituto de Energia e Ambiente, University of São Paulo, São Paulo, 2017. doi:10.11606/T.106.2017.tde-18102017-203603. Acesso em: 2021-10-11.

Madagascar é primeiro país do mundo a sofrer fome extrema pela crise climática, alerta ONU. Um Só Planeta. Disponível em: <Madagascar é primeiro país do mundo a sofrer fome extrema pela crise climática, alerta ONU | Clima | Um só Planeta (globo.com)> Acesso em 23 de jan. de 2022.

Marcel J. Dorsch, Christian Flachslund; A Polycentric Approach to Global Climate Governance. *Global Environmental Politics* 2017; 17 (2): 45–64. doi: https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00400.

MELLO, Flávia de C. Governança internacional no século XXI. Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões, p. 47-53, 2009.

Mudança climática e metas globais: a implementação da agenda de sustentabilidade. RAPS. Disponível em: <<https://www.raps.org.br/biblioteca/guia-tematico-mudanca-climatica/?b=18299>> Acesso em 23 de jan. de 2022.

O que é o Desafio das Cidades pelo Planeta? WWF. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/participe/desafio_das_cidades_2019/> Acesso em: 23 de jan. de 2022.

O que significa a sigla WWF? WWF. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/wwf_brasil/wwf_mundo/wwf/> Acesso em: 23 de jan. de 2022.

PACTO Global de Prefeitos pelo Clima e a Energia. Disponível em: <<https://pactodealcaldes-la.org/pt-br/sobre-o-pacto/>>. Acesso em 23 de jan. de 2022.

Pacto Global de Prefeitos pelo Clima e a Energia. ICLEI. Disponível em: <https://americadosul.iclei.org/projetos/pacto-global-de-prefeitos/>. Acesso em: 23 de jan. de 2022.

QUADRO de planejamento para ação climática. Disponível em: https://paraoclima.org.br/storage/library/studies/C40_%20Quadro%20de%20planejamento%20de%20a%C3%A7%C3%A3o%20clim%C3%A1tica.pdf Acesso em 23 de jan. de 2022.

QUANTO sua cidade emite de gases de efeito estufa. SEEG Municípios. Disponível em: <https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Infograficos/Municipios/seeg-municipios-infografico.pdf> Acesso em 23 de jan. de 2022.

QUEM somos. ICLEI America do Sul. Disponível em: <https://americadosul.iclei.org/quem-somos/> Acesso em 23 de jan. de 2022.

RATES, Breno. O que é um inventário de gases de efeito estufa? 2016. Way Carbon. Disponível em: <https://blog.waycarbon.com/2016/07/inventario-de-gases-de-efeito-estufa/>. Acesso em: 23 de jan. de 2022

RESPONSABILIDADES e oportunidades para as cidades. Plataforma subnacional para o Clima. Disponível em: https://paraoclima.org.br/storage/library/studies/Revista_para%20o%20CLIMA_1a%20Edicao.pdf. Acesso em 23 de jan. de 2022.

Rüdiger K.W. Wurzel, Duncan Liefferink & Diarmuid Torney (2019) Pioneers, leaders and followers in multilevel and polycentric climate governance, *Environmental Politics*, 28:1, 1-21, DOI: 10.1080/09644016.2019.1522033.

Sobre o WRI Brasil. WRI Brasil. Disponível em: <https://wribrasil.org.br/pt/sobre>. Acesso em: 23 de jan. de 2022

VAN STADEN, Maryke. ICLEI e CDP apresentam plataforma única para reporte de ação climática nas cidades. ICLEI. Disponível em: <https://americadosul.iclei.org/iclei-e-cdp-apresentam-plataforma-unica-para-reporter-de-acao-climatica-nas-cidades/>.> Acesso em: 23 de jan. de 2022.

WARMING Projections Global Update. Climate Action Tracker. Disponível em: https://climateactiontracker.org/documents/997/CAT_2021-11-09_Briefing_Global-Update_Glasgow2030CredibilityGap.pdf. Acesso em 23 de jan. de 2022.

WRI Develops practical solutions that improve people's lives and protect nature. World Resources Institute (WRI). Disponível em: <https://www.wri.org/our-work>. Acesso em: 23 de jan. de 2022