

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PUC-SP

Guilherme de Lima Souza

Uma orquestra sem maestro? Governança do clima, atores subnacionais e a
Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC)

Mestrado em Relações Internacionais

São Paulo
2025

Guilherme de Lima Souza

Uma orquestra sem maestro? Governança do clima, atores subnacionais e a
Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC)

Mestrado em Relações Internacionais

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Governança, Política Internacional e Política Externa” sob a orientação da Profa. Dra. Flavia de Campos Mello

São Paulo

2025

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Biblioteca
Graziela Helena Jackyman de Oliveira – CRB 8/8635

Souza, Guilherme Lima.

S729 Uma orquestra sem maestro? Governança do clima, atores subnacionais e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC) / Guilherme Lima Souza . – São Paulo, 2025.

152 f. : il.; 30 cm.

Orientadora: Flavia de Campos Mello.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2025.

1. Mudanças climáticas – Cooperação internacional. 2. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. I. Título.

CDD 304.28

IMPACTO POTENCIAL DESTA PESQUISA

A relevância deste trabalho decorre da escassez de pesquisas sobre a atuação do Grupo Constituinte de Governos Locais e Autoridades Municipais (LGMA) da UNFCCC e seu engajamento na governança climática pós-Acordo de Paris. A dissertação também contribui para um campo ainda incipiente em língua portuguesa, dedicado à participação de atores subnacionais no regime internacional de mudanças climáticas e ao seu enquadramento nas relações internacionais. Além disso, a partir de debates sobre governança multinível, descentralização da autoridade e crise do multilateralismo, esta pesquisa busca trazer novas nuances da governança global do clima e suas reverberações na primeira década do Acordo de Paris.

POTENTIAL IMPACT OF THIS RESEARCH

The relevance of this work stems from the scarcity of research on the role of the Local Governments and Municipal Authorities (LGMA) Constituency of the UNFCCC and its engagement in climate governance after the Paris Agreement. The dissertation also contributes to an emerging Portuguese-language field dedicated to the participation of subnational actors in the international climate regime and their framing within international relations. Moreover, drawing on debates on multilevel governance, decentralization of authority, and the crisis of multilateralism, this research seeks to shed light on new nuances of global climate governance and its reverberations during the first decade of the Paris Agreement.

IMPACTO POTENCIAL DE ESTA INVESTIGACIÓN

La relevancia de este trabajo se debe a la escasez de investigaciones sobre la actuación del Grupo de Gobiernos Locales y Autoridades Municipales (LGMA) de la UNFCCC y su participación en la gobernanza climática tras el Acuerdo de París. La disertación también contribuye a un campo aún incipiente en lengua portuguesa, dedicado al estudio de la participación de actores subnacionales en el régimen internacional de cambio climático y su encuadre en las relaciones internacionales. Asimismo, a partir de debates sobre gobernanza multinivel, descentralización de la autoridad y crisis del multilateralismo, esta investigación busca aportar nuevas perspectivas a la gobernanza climática global y sus repercusiones en la primera década del Acuerdo de París.

Guilherme de Lima Souza

Uma orquestra sem maestro? Governança do clima, atores subnacionais e a
Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC)

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Governança, Política Internacional e Política Externa” sob a orientação da Profa. Dra. Flávia de Campos Mello.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Flavia de Campos Mello (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)

Prof.^a Dr.^a Terra Friedrich Budini (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)

Prof.^a Dr.^a Ana Carolina Evangelista Mauad (Pontifícia Universidad Javeriana)

São Paulo, 28 de novembro de 2025

Dedico este trabalho ao meu avô Benedito (*in memoriam*), pelos incentivos ao meu encantamento com a palavra escrita, e à minha avó Francisca (*in memoriam*) por inspirar a minha coragem em dizê-las.

AGRADECIMENTOS

“Viver é insistir”, conforme as sábias palavras da Ministra Marina Silva, na última oportunidade que tive de ir ao seu encontro. Com elas, honro a trajetória que me levou a conclusão deste trabalho de pesquisa e agradeço às diversas mãos que teceram o fio da minha caminhada no Mestrado e no ativismo climático. Obrigado por insistirem em mim.

À minha orientadora, Flavia, por seu acompanhamento sempre cuidadoso e pé no chão, ao longo destes anos de mestrado. Pelo suporte, mesmo diante da imprevisibilidade da vida, que possibilitou a minha evolução como pesquisador e me inspira profundamente. Além das Professoras Terra Budini e Ana Mauad, pelo pronto aceite à esta banca e por seus comentários à pesquisa desde a qualificação. Agradeço ainda, respectivamente, por todo apoio durante o estágio-docência na PUC-SP e nas produções acadêmicas que enriquecem o campo de estudos sobre a agenda climática dos governos subnacionais, que contribuíram muito à esta dissertação.

Às equipes da Secretaria e Biblioteca do PPGRJ San Tiago Dantas e do IPPRI, nas pessoas de Giovana, Isabela e Graziela, assim como aos colegas e docentes que estiveram na linha de frente em defesa da permanência da PUC-SP no programa, em especial à Karime Cheiato e ao Professor Reginaldo Nasser. Obrigado por fazerem este programa acontecer.

Aos meus pais, Benilton e Claudia, que primeiro insistiram no meu amor, na minha educação e potencial de criança sonhadora para mudar o mundo, antes mesmo que eu tivesse consciência disso, e por todo o suporte e incentivo para que eu ganhasse o mundo. Também à minha irmã Amanda, meu “fechamento” e saudade diária desde nossa dramática separação rumo ao Sudeste. A insistência do nosso reencontro, em Natal, “Beagá” ou nas muitas vídeochamadas, foram colo, abrigo fraterno e sempre devolvem o meu Norte.

Aos meus Avós, Benedito e Francisca, que insistiram em suas orações para a proteção e abertura dos meus caminhos até o último dia de suas vidas, cujas ausências não se passam despercebidas. Assim como à São José e à Nossa Senhora pelas providências e certeza do cuidado a mim e aos meus queridos junto às estrelas.

Aos amores e amizades, em especial ao meu companheiro, Pedro Joaquim, por seu olhar gentil e cuidadoso comigo, e pelo incentivo maior às minhas idas à Biblioteca Central Zila Mamede na UFRN para escrever (e bodejar sobre a vida no nosso lugar). À Nathalia Williany, minha eterna vizinha e amiga, por tantos momentos compartilhados, de João Pessoa à São Paulo, da UFPB para o San Tiago Dantas, daqui para sempre. À Marcelly Ribeiro, pela felicidade sincera diante da nossa prosperidade, de Bananeiras/PB para o mundo, e por toda companhia e cafezinhos em nossas tardes produtivas nas “cabines do futuro” da prefeitura.

Aos amigos que fiz na pós-graduação, especialmente o Grupo de Estudos Cupinxas (GECU), Ríllari Ferreira, Larissa Schoemberger (Hiro), Guilherme Conceição e João Fava, por nossa linda amizade, encontros no *Al Janiah*, conexão sincera e cuidado com o outro, do Norte ao Sul do Brasil. Assim como à Maria Eduarda Câmara, que compartilhou comigo a submissão desta pesquisa, ainda como estagiário na CINEP/PB, e que tive a honra de poder dividir morada em SP e chamar de amiga. Os dias em São Paulo foram menos acinzentados ao lado de vocês.

À Embaixada da França no Brasil e ao *The Climate Reality* Brasil, por viabilizarem minha participação na COP28. Assim como ao Departamento de Mudanças Climáticas do Itamaraty e aos diplomatas Daniel Machado da Fonseca (*in memoriam*) e Leonardo de Souza Santos, pela grande escola que foi acompanhá-los nas negociações climáticas de Dubai.

À Luan Werneck, pela parceria nos meus percursos no “mundinho clima” e, acima de tudo, pela amizade e cumplicidade ao longo dos anos. Às brilhantes Maria Gabriella Rodrigues, Helena Branco e Raiane Xipaia, pela aventura de ser um “Jovem Embaixador pelo Clima” ao lado de vocês. Assim como ao Centro Brasil no Clima, nas pessoas de Guilherme Sirkys e Victor Anequini, por acreditarem na minha pesquisa e abrirem caminhos ao meu desenvolvimento acadêmico e profissional.

Aos pesquisadores que ramificam o GEPDAI, em especial à professora Fernanda Mello Sant’Anna e aos colegas Felipe Sá, Amauri Fernandes, Milena Ludwig, Taynara Gonçalves, Alice Tomazzetti e Pedro Ernesto. Por colocarem de pé os “Diálogos Ecopolíticos”, aterrando o presente e semeando o futuro dos debates socioambientais em nosso programa de pesquisa.

À Professora. Liliana Fróio, por todos os ensinamentos sobre as relações internacionais dos governos subnacionais, conselhos sobre o mestrado e por minhas primeiras oportunidades em adentrar o campo de pesquisa ainda na graduação na UFPB. Essa pesquisa só existe porque um dia pude rascunhar sobre ela no IDeF.

Ao meu analista, Mazes Souza, por suas intervenções certeiras, essenciais para que eu pudesse enxergar a mim e a esta etapa de forma mais generosa. Assim como, aos demais profissionais de saúde que me acompanharam quando o corpo pediu repouso, especialmente Dr. Paulo e Dra. Virgínia.

Por fim, obrigado a você, leitor, que tomou um tempo para consultar meu objeto de dedicação dos últimos anos. Jorge du Peixe uma vez disse: “estão comendo o mundo pelas beiradas”. Que nossa jornada pelo que nos resta do mundo sempre nos lembre do nosso potencial em reconstruí-lo a partir das margens.

US chair (Caroline Atkinson): “I think a lot of things have changed in twenty-one years”

Pande: “A lot has changed in the world, but the UNFCCC has not!”

Stern: “Yes, that might say it best.”

Todd Stern, “Landing the Paris Agreement” (2024)

RESUMO

Esta pesquisa investiga as dinâmicas subnacionais da governança global do clima, particularmente no que se refere ao engajamento desses atores em agendas, processos e negociações instituídos no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC). Para isso, questiona-se em que medida o Grupo Constituinte de Governos Locais e Autoridades Municipais (LGMA) consegue incidir na governança da UNFCCC por meio de sua agenda de ação para as Conferências das Partes (COPs), especialmente no período pós-Acordo de Paris (2015-2024). Para além da introdução, a primeira parte é conceitual, mobilizando elementos que subsidiam a inserção do tema nos campos de pesquisa da governança e das Relações Internacionais. Além disso, conduz reflexões sobre os arranjos de governança estabelecidos após o fracasso do Protocolo de Quioto e a gradual transição do regime para um modelo “de baixo para cima”, adotado pelo Acordo de Paris. A segunda, discute o enquadramento dos governos locais na governança global do clima, os instrumentos adotados pelo LGMA para coordenar atividades e sua relação com a agenda das redes transnacionais. A terceira, realiza um rastreamento do processo do *Roadmap* Climático de Governos Locais, criado para o reconhecimento, engajamento e empoderamento do LGMA no regime, seguida de uma quarta parte, que reproduz a análise do *advocacy* do grupo na era pós-Paris. Após o Acordo de Paris, surgem novas dinâmicas supostamente favoráveis à descentralização da Convenção-Quadro ao engajamento de atores não estatais e subnacionais em uma tentativa deliberada de coordenação da ambição dos Estados-Parte. Por outro lado, considerando que da mesma forma que esses atores estão associados aos riscos e efeitos da crise climática, também não estão à parte dos conflitos distributivos e das disputas de poder que os estruturam em escala global, o que em diferentes perspectivas, indica uma dinâmica de governança que ainda se manifesta consideravelmente *top-down* para atores não-parte como os governos locais.

Palavras-chave: Mudança do Clima; Governança Multinível; Governos Locais; Acordo de Paris; Governança Global do Clima

ABSTRACT

This research investigates the subnational dynamics of global climate governance, particularly regarding the engagement of these actors in agendas, processes, and negotiations established under the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). It asks to what extent the Local Governments and Municipal Authorities Constituency (LGMA) is able to influence UNFCCC governance through its action agenda for the Conferences of the Parties (COPs), especially in the post-Paris Agreement period (2015-2024). Beyond the introduction, the first section is conceptual, mobilizing elements that support the inclusion of the topic within the research fields of governance and International Relations. It also reflects on the governance arrangements established after the failure of the Kyoto Protocol and the gradual transition of the regime toward a “bottom-up” model adopted by the Paris Agreement. The second section discusses the framing of local governments within global climate governance, the instruments adopted by the LGMA to coordinate activities, and its relation to the agenda of transnational networks. The third section traces the process of the Local Governments’ Climate Roadmap, created to foster recognition, engagement, and empowerment of the LGMA in the regime, followed by a fourth section that analyzes the group’s advocacy in the post-Paris era. After the Paris Agreement, new dynamics emerged, supposedly favorable to the decentralization of the UNFCCC and the engagement of non-state and subnational actors in a deliberate attempt to coordinate the ambition of the Parties. On the other hand, considering that these actors are both associated with the risks and effects of the climate crisis and embedded in distributive conflicts and power struggles at the global level, the governance dynamic still appears to manifest itself in a considerably top-down manner for non-Party actors such as local governments.

Keywords: Climate Change; Multilevel Governance; Local Governments; Paris Agreement; Global Climate Governance

RESÚMEN

Esta investigación examina las dinámicas subnacionales de la gobernanza climática global, particularmente en lo que respecta al involucramiento de estos actores en agendas, procesos y negociaciones instituidos en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC). Se plantea en qué medida el Grupo Constituyente de Gobiernos Locales y Autoridades Municipales (LGMA) logra incidir en la gobernanza de la CMNUCC a través de su agenda de acción para las Conferencias de las Partes (COPs), especialmente en el período posterior al Acuerdo de París (2015-2024). Más allá de la introducción, la primera parte es conceptual, movilizand o elementos que sustentan la inserción del tema en los campos de investigación de la gobernanza y las Relaciones Internacionales. Asimismo, reflexiona sobre los arreglos de gobernanza establecidos tras el fracaso del Protocolo de Kioto y la transición gradual del régimen hacia un modelo “de abajo hacia arriba”, adoptado por el Acuerdo de París. La segunda parte discute el encuadre de los gobiernos locales en la gobernanza climática global, los instrumentos adoptados por el LGMA para coordinar actividades y su relación con la agenda de las redes transnacionales. La tercera parte rastrea el proceso del Roadmap Climático de Gobiernos Locales, creado para el reconocimiento, la participación y el empoderamiento del LGMA en el régimen, seguida de una cuarta parte que analiza la incidencia y el advocacy del grupo en la era post-París. Tras el Acuerdo de París, surgen nuevas dinámicas supuestamente favorables a la descentralización de la CMNUCC y al involucramiento de actores no estatales y subnacionales en un intento deliberado de coordinar la ambición de los Estados Parte. Por otro lado, considerando que, al igual que estos actores están asociados a los riesgos y efectos de la crisis climática, tampoco están al margen de los conflictos distributivos y disputas de poder que los estructuran a escala global, lo que indica, desde diferentes perspectivas, una dinámica de gobernanza que aún se manifiesta de manera considerablemente top-down para actores no Parte como los gobiernos locales.

Palabras clave: Cambio Climático; Gobernanza multinivel; Gobiernos Locales; Acuerdo de París; Gobernanza Climática Global

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Relação “O-I-A” (Orquestrador-Intermediário-Alvo)	34
Figura 2 - Estrutura burocrática da UNFCCC após o Acordo de Paris	38
Figura 3 - Cronograma anual do LGMA rumo à COP30 (2025)	57
Figura 4 - Associação às constituintes observadoras, destacando o grupo LGMA.....	65
Figura 5 - Orquestração de atores não-parte a partir da Plataforma NAZCA	97
Figura 6 - O processo da CHAMP.....	121

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Mandato dos Grupos Constituintes para a UNFCCC	55
Quadro 2 – O LGMA na governança da UNFCCC (1992-2024).....	123

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

100RC	100 Cidades Resilientes
ACCSF	Fórum de Sustentabilidade das Capitais Africanas
ADP	Grupo de Trabalho <i>Ad Hoc</i> da Plataforma de Durban para a Ação Ampliada
AOSIS	Aliança dos Pequenos Estados Insulares
ASEAN	Associação de Nações do Sudoeste Asiático
AWG-LCA	Grupo de Trabalho <i>Ad Hoc</i> de Ação Cooperativa de Longo Prazo
BASIC	Grupo do Brasil, África do Sul, Índia e China
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BINGO	Grupo Constituinte dos Negócios e Indústrias
CBD	Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica
CBDR	Responsabilidades Comuns Porém Diferenciadas
CBDR-RC	Responsabilidades Comuns Porém Diferenciadas mediante Respectivas Capacidades
CDP	Projeto de Divulgação de Carbono
CGLU	Rede de Governos Locais e Cidades Unidos
CHAMP	Coalizão para Parcerias Multinível de Alta Ambição
COP	Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas
DECLIMA/MRE	Divisão de Clima do Ministério das Relações Exteriores do Brasil Estados Unidos da América
ECO	Organizações de Educação, Comunicação e Engajamento
ENGO	Organizações Ambientalistas
EUA	Estados Unidos da América
FBO	Organizações de Fé
FMC-OTA	Federação Mundial de Cidades Unidas
FNP	Frente Nacional de Prefeitos
G20	Grupo dos Vinte
G7	Grupo dos Sete
G77	Grupo dos Setenta e Sete

GCAP	Portal da Ação Climática Global
GCF	Fundo Verde para o Clima
GCoM	Pacto Global de Prefeitos pelo Clima e Energia
GEE	Gases de Efeito Estufa
GEF	Fundo Global para o Meio Ambiente
GGC	Governança Global do Clima
HIC	Complexo Institucional Híbrido
HLC	Campeão Climático de Alto Nível Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas
HLS	Segmento de Alto Nível da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas
ICLEI	Rede de Governos Locais pela Sustentabilidade
INDC	Contribuição Nacionalmente Determinada Pretendida
IPCC	Painel Intergovernamental das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas
IPO	Grupo Constituinte das Organizações de Povos Indígenas
IULA	União Internacional de Autoridades Locais
LACCW	Semana do Clima da América Latina e Caribe
LCAS	Cúpula de Ação Climática Local
LGMA	Grupo Constituinte dos Governos Locais e Autoridades Municipais
LPAA	Agenda de Ação Lima-Paris
MPGCA	Parcerias de Marrakech para a Ação Climática Global
MRV	Monitoramento, Reporte e Verificação
NAP	Plano Nacional de Adaptação
NAZCA	Zona de Atores Não-Estatais para a Ação Climática
NCQG	Nova Meta Coletiva Quantificada
NDC	Contribuição Nacionalmente Determinada
nrg4SD	Rede de Governos Regionais para o Desenvolvimento Sustentável
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
ONU-Habitat	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PSB	Partido Socialista Brasileiro
RCGL	<i>Roadmap</i> Climático de Governos Locais
RI	Relações Internacionais
RINGO	Grupo Constituinte das Organizações Independentes de Pesquisa
RIO-92	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
SALGA	Associação Sul-Africana de Governos Locais
SB	Sessão dos Órgãos Subsidiários da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas
SECLIMA/MRE	Secretaria de Mudanças Climáticas e Florestas do Ministério das Relações Exteriores do Brasil
TAP	Programa de Ações Transformativas
TUNGO	Grupo Constituinte das Organizações Sindicais
WGC	Grupo Constituinte das Organizações de Mulheres e Gênero
UNCCD	Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca
UNFCCC	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas
WMCCC	Conselho Mundial de Prefeitos para a Mudança do Clima
WRI	<i>World Resources Institute</i>
YOUNGO	Grupo Constituinte de Jovens e Crianças

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	18
2	INTRUMENTOS E ATORES NA GOVERNANÇA GLOBAL DO CLIMA: UMA ORQUESTRA SEM MAESTRO?.....	27
2.1	Governança global do clima: a “orquestra” climática.....	28
2.1.1	Governança do clima e seus múltiplos níveis.....	30
2.1.2	Orquestração e convergência.....	32
2.2	Autoridade, governança e o dilema do “maestro”.....	34
2.2.1	De Quioto à Paris: construindo a governança “de baixo para cima”.....	35
2.2.2	Crise, multilateralismo e a governança pós-Paris.....	39
3	OS ATORES SUBNACIONAIS NO CONCERTO CLIMÁTICO: O GRUPO LGMA E SUA GOVERNANÇA PARA A UNFCCC.....	43
3.1	“Passando o bastão” para os governos locais.....	44
3.2	Compreendendo o mandato do LGMA: “a voz das cidades e regiões”...	52
3.2.1	Sobre o seu mandato formal.....	54
3.2.2	Quanto à sua governança, agência e legitimidade procedimental.....	57
3.2.2.1	<i>Instrumentos de governança.....</i>	<i>59</i>
3.3	O LGMA e seus associados.....	64
3.3.1	Redes transnacionais e governança externa.....	66
3.3.2	“Cidades agem enquanto as nações falam”.....	69
4	DO IMPROVISO À COMPOSIÇÃO: A ESTRATÉGIA DO LGMA PARA AS CONFERÊNCIAS DAS PARTES (2007-2014).....	74
4.1	Todos os caminhos levam a Paris: o “Roadmap” Climático dos Governos Locais.....	75
4.1.1	“Reconhecimento” (2007-2010).....	77
4.1.2	“Engajamento” (2011-2013).....	82
4.1.3	“Empoderamento” (2014).....	87
5	UMA ORQUESTRA DE MUITOS MAESTROS: O LGMA NA GOVERNANÇA PÓS-PARIS (2015-2024).....	92
5.1	Um novo reconhecimento (2015-2016).....	97
5.1.1	Mecanismos de transparência e a Plataforma NAZCA.....	102
5.1.2	Dos Campeões de Alto Nível às Parcerias de Marrakech.....	107

5.2	Engajamento em tempos de crise (2017-2021).....	
5.2.1	Ainda estamos aqui: respostas subnacionais à crise do multilateralismo.....	98
5.2.2	O mundo pós-COVID-19 e o Pacto de Glasgow.....	109
5.3	A terceira demanda (2022-2024).....	113
5.3.1	Dinheiro é poder.....	117
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	126
	REFERÊNCIAS.....	132
	ANEXO A – EDUARDO PAES (RIO DE JANEIRO).....	150
	ANEXO B – ANNE HIDALGO (PARIS).....	152

1 INTRODUÇÃO

António Guterres, Secretário-geral da Nações Unidas, destacou o seguinte na ocasião da Cúpula de Prefeitos da Rede C40 (2019): “As cidades estão onde a batalha climática será amplamente vencida ou derrotada”¹. Um afirmação, de certo modo, generalista, mas que se mantém relevante quando pensamos que é no território das cidades que se negociam os acordos de clima, e é nelas onde estes são executados. Nesta dissertação investigam-se dinâmicas subnacionais na governança global do clima, particularmente, no que se refere à participação destes atores nas agendas e negociações instituídas no âmbito da Convenção-quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC).

As mudanças climáticas e a aceleração de suas externalidades negativas ao sistema-terra vêm despertando a urgência por reorientações e transições às ordens ecológica, econômica e social ao redor do globo. Conforme alerta o relatório de avaliação mais recente do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) – órgão das Nações Unidas responsável pela produção de conhecimentos avançados e difusão de consensos científicos quanto à temática – o mundo já integra um período de mudanças “inevitáveis e irreversíveis” frente ao aquecimento global, o que torna cada vez mais frequente o encontro da humanidade com eventos climáticos de contornos extremos (IPCC, 2023). Secas prolongadas, enchentes, ilhas de calor, dentre uma gama extensa de problemas associados ao aquecimento global, são realidades eminentes e que a cada ano acentuam-se em forma de tragédia, no aprofundamento das desigualdades e na sobreposição dos limites planetários.

Quando falamos de uma crise climática global, é sempre importante mencionar que seus efeitos não se dão em um território tão abstrato quanto ao que este adjetivo “global” permite representar. É nas circunscrição das cidades, províncias, estados – e demais nomenclaturas quanto à jurisdição adotada a esses aglomerados urbanos locais – que os eventos climáticos são vivenciados à primeira mão. O que é um objetivo globalmente acordado, neste sentido, está intimamente implicado ao que se operacionaliza no âmbito local.

Pensar a disciplina de Relações Internacionais (RI) em um mundo severamente implicado a essas rápidas alterações climáticas, principalmente quanto aos seus efeitos políticos, também têm envolvido o desafio de lidar com novas camadas de complexidade à arquitetura do sistema internacional. Eixos como territorialidades e tomada de decisão – talvez mais do que no passado – são atravessados por problemas ambientais de contornos

¹ Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/10/1690541>

interdependentes, nos quais o chamado à ação se desdobra em níveis de governança que desafiam as interpretações mais clássicas do Estado enquanto ator central e unitário no regime internacional. O que se compreende por governança do clima, neste sentido, também abrange a investigação quanto a densa rede de atores, níveis de atuação e múltiplos centros de decisão que invariavelmente se mobilizam na internalização de normas e criação de políticas ambientais globais.

Propor um debate sobre cidades e outros arranjos locais na governança global do clima não é algo exatamente novo. Na realidade, esses atores sempre estiveram inseridos, ainda que em variados níveis de institucionalização, nas estruturas de governança da UNFCCC. No caso das chamadas “*constituencies*”² não-governamentais”, desde 1995 os entes subnacionais possuem uma estrutura de representação observadora perante a Convenção-quadro a partir da constituinte dos Governos Locais e Autoridades Municipais (LGMA), com assento próprio nas plenárias de cada Conferência das Partes (COP) e possibilidades de interlocução durante as negociações climáticas e com o secretariado da UNFCCC.

Ao mesmo tempo, é compreensível que grande parte das discussões envolvendo as mudanças climáticas nas RI costume enfatizar a dimensão interestatal do regime, sobretudo, na recorrente “tragédia dos comuns” em que se traduzem as negociações estabelecidas pela UNFCCC (Hardin, 1968). Afinal, são os estados e suas lideranças a darem as cartas finais definidoras dos arranjos multilaterais de governança dentro de um eixo temático tão sensível quanto as intervenções antropogênicas.

Mas, como aponta Harriett Bulkeley (2023), há indícios de que este enquadramento está mudando: o que no início tratava-se quase que exclusivamente da criação de regulações à parcela de emissões de cada parte ao “*global commons*”, hoje apresenta intersecções mais complexas e difundidas a outros sistemas socio-materiais, dos quais as cidades e atores não-estatais estão diretamente relacionados.

O surgimento de um modelo de governança “*bottom up*” a partir da conjuntura do pós-Quito é um exemplo nítido dessas mudanças. Após períodos críticos do regime de mudanças climáticas – os obstáculos de adesão ao Protocolo de Quioto e ao fracasso da Conferência de Copenhague (2009) em estabelecer seu sucessor – nota-se que os arranjos voluntários e

² Optou-se pelo uso do termo “grupo constiuinte” em tradução livre. Ao todo, nove grupos são representados na UNFCCC: Negócios e Indústrias (BINGO); ONGs Ambientalistas (ENGO); Fazendeiros; Organizações de Pessoas Indígenas (IPO); Pesquisadores e ONGs Independentes (RINGO); Representações Sindicais (TUNGO); Circunscrição de Mulheres e Gênero (WGC); Crianças e Juventude (YOUNGO) e, por fim, os Governos Locais e Autoridades Municipais (LGMA). Estes atuam como grupos amplos com interesses alinhados, cada um representado por um Ponto Focal sob tutela de uma organização associada à constituinte (UNFCCC, 2024).

multistakeholders ganham especial atenção às tratativas da UNFCCC. Para a agenda de cidades e atores subnacionais, também há um claro movimento, reforçado após a COP15 (Copenhague), onde o engajamento nas agendas urbanas internacionais para as mudanças climáticas é pautado alternativa à descrença nas soluções oferecidas até então pelos governos centrais (Mauad, 2018, pp.20). Um cenário que se fez ímpar à construção de uma linguagem específica sobre a participação de governos subnacionais no texto final do Acordo de Paris: “*Reconhecendo* a importância do engajamento de todos os níveis de governo e diferentes atores, de acordo com as respectivas legislações nacionais das Partes, no combate à mudança do clima (UNFCCC, 2015)

As Partes reconhecem que a adaptação é um desafio global enfrentado por todos, com dimensões locais, subnacionais, nacionais, regionais e internacionais, e um componente fundamental da resposta global de longo prazo, para a qual também contribui, à mudança do clima [...] (UNFCCC, 2015).

O impacto real desse panorama de descentralização à governança para o objetivo de limitar o aquecimento global ao teto de 1.5°C é um fenômeno ainda complexo de se acessar. Mas não seria equivocados dizer que esses processos e agendas têm sido bem assimilados dentro dos níveis não-estatal e subnacional do regime internacional de mudanças climáticas. Somente na Plataforma NAZCA, ou Portal de Ação Climática Global (GCAP) da UNFCCC, que sistematiza a ação não-estatal para o Acordo de Paris ao redor do mundo, até o momento constam 14.473 projetos e compromissos climáticos registrados a partir das cidades e governos regionais. Os governos subnacionais estão mais do que envolvidos na política climática global, e esses arranjos parecem se amplificar à medida em que avança o ponteiro das mudanças climáticas.

As possibilidades e espaços para essa articulação têm sido das mais variadas dentro de uma agenda internacional de clima. São ações que podem se desenvolver tanto de forma mais autônoma e voluntária, como também vinculadas a escopos mais amplos de articulação em rede – como no caso do ICLEI, a C40 Cidades, a CGLU, o GCoM e outras redes transnacionais. De mesmo modo, também são incorporadas em projetos à luz de campanhas instituídas pelo próprio secretariado da UNFCCC, como nas Parcerias de Marrakesh estabelecidos a partir de 2016 com a COP22.

Comparados a outros *stakeholders* e parcerias com atribuições e capacidades semelhantes para a Convenção-Quadro, de certa forma, os atores subnacionais representam um híbrido do que se espera do comportamento estatal e do não-estatal no regime de clima (Bäckstrand *et al*; 2017). Nem são tão autônomos, “livres de soberania” e de suas

responsabilidades com a política de Estado, tampouco, necessariamente serão estritamente condicionados pela ação dos governos centrais (Salomón, 2011). De modo objetivo, também não são partes signatárias da Convenção-quadro, mas se desvincular dessas agendas também não parece uma opção razoável frente ao gerenciamento de seus problemas climáticos locais – e das redes de cooperação e financiamento em que estão inseridos.

É certo ponderar que essa participação é manifestada de forma bem menos institucionalizada do que os tradicionais arranjos interestatais. Contudo, a criação de novas disposições em interface aos governos locais tem apontado para um interesse do secretariado da UNFCCC na mobilização – ou ainda, “orquestração”, como em Abbott *et al.* (2021) – da ação subnacional em favorecimento dos objetivos da Convenção. E tem motivos de sobra para o fazê-lo num contexto global de crise do multilateralismo, que já demonstrou que mesmo um arranjo *bottom-up* e voluntarista como o do Acordo de Paris ainda está susceptível a contestações perante suas principais partes signatárias.

Parte da literatura sobre governança do clima retoma a “lógica do jogo de dois níveis” de Robert Putnam (1988) para entender os limiares e interrelações entre articulação interna e externa (Colgan; Green; Hale, 2020; Wurzel *et al.*; Busby; Uperlainen, 2020). É importante mencionar que foi pela esfera doméstica que se bloqueou a ratificação de Quioto no Senado dos Estados Unidos em 2001, impedindo a participação da grande potência emissora no Protocolo. Quase duas décadas depois, também foi a partir da dimensão doméstica que surgiram importantes manifestações e coalizões subnacionais, como no caso da campanha “*We Are Still In*” e da articulação “*U.S. Climate Alliance*” em movimento reativo à retirada do Presidente Donald Trump do Acordo de Paris em 2017.

No Brasil, também se observou um pouco desse momento reativo aos sistemáticos desmontes antiambientais deflagrados durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022). Essa conjuntura chega a ser compreendida pela literatura enquanto um movimento de “ativismo subnacional” e até caracterizada pela eclosão de uma “paradiplomacia de resistência” (Barros, 2021; Prado; Junqueira; Mauad, 2021). Diante dos tensionamentos domésticos com a política externa brasileira, durante a COP26 em Glasgow foi, inclusive, oficialmente lançada a coalização de “Governadores pelo Clima” de modo a oferecer um contraponto brasileiro à comunidade internacional. Se esses movimentos lograram sucesso em “resistir” efetivamente, parece ser uma boa questão. Mas o ponto aqui discutido é que as fronteiras entre o “doméstico” e “internacional”, especialmente no regime de clima, manifestam-se mais tênues do que nunca.

Em 2023, pela primeira vez na história das COPs, foi realizada de forma simultânea a Cúpula de Ação Climática Local (LCAS), numa parceria entre as Filantropias Bloomberg e a

presidência da COP28. Também se percebe como algumas autoridades locais – a exemplo da ex-prefeita de Paris, Anne Hidalgo, e do ex-prefeito de Nova York, Michael Bloomberg – têm exercido certa liderança nos escopos da UNFCCC de forma não menos prestigiosa do que líderes de Estado. O que é muito curioso, porque nem Hidalgo, nem Bloomberg, nem qualquer outro líder local está diretamente negociando os acordos finais que saem da conferência. Ao mesmo tempo, a história recente indica que algumas estruturas subnacionais parecem ter considerável acesso ao secretariado e à presidência destas – o que por si, também é uma questão passível de problematizações.

Afinal, o que uma análise da dimensão subnacional nos processos da UNFCCC nos aponta sobre o *status* atual da governança global do clima? Ao caracterizar esses espaços de interação entre o âmbito subnacional e o internacional na agenda climática há uma possibilidade de aprofundar questões relevantes à governança como um todo. O quão *bottom-up* realmente se tornou o regime de clima? O que uma transição a um modelo voluntário e multinível representa às responsabilidades das partes da Convenção-quadro? As divisões entre “Anexo I” e “não-Anexo I”, assim como princípio de CBDR-RC³ se aplicam a um contexto subnacional? Há de se considerar que do mesmo modo como estes atores estão associados aos riscos e efeitos da crise climática, também não estão à parte dos conflitos distributivos e das disputas de poder que os estruturam em cadeia global. Resta compreender, o que parece começar gradativamente a ser desenvolvido pela literatura especializada, se esses atores condicionam o debate, ou são condicionados por ele (Farias, 2023; Sareen, 2023; Westman; Broto; Huang, 2023;)

Este trabalho surge dentro de uma trajetória de estudos e pesquisa que se inicia nas áreas de paradiplomacia e difusão internacional de políticas públicas. O primeiro broto de curiosidade e interesse por essas temas acontece em 2019, participando como observador da Semana do Clima da América Latina e Caribe (LACCW), realizada na cidade de Salvador/BA. É importante mencionar que o evento oficial da UNFCCC, que opera como uma pré-COP regional, chegou a ser cancelado e, posteriormente, retomado pelo Governo Federal durante a administração Bolsonaro⁴.

Simultaneamente à LACCW, outros eventos ocupavam as manchetes nacionais e internacionais: 1) intensos focos de incêndios devastavam porções relevantes da Amazônia

³ Sigla para o termo “Responsabilidades Comuns, mas Diferenciadas Mediante Respectivas Capacidades.”

⁴ Conforme nota divulgada pelo Governo da Bahia: “Este é o segundo evento relacionado à questões ambientais que o governo federal desautoriza a realização em território nacional. Em novembro do ano passado, ainda como governo eleito, anunciou o cancelamento da Conferência das Partes da Convenção do Clima das Nações Unidas, a COP25, que seria sediada no Brasil, entre os dias 11 e 22 de novembro deste ano, alegando restrições fiscais e orçamentárias” (Bahia, 2019).

brasileira, sem um sinal claro de manifestações governamentais em caráter de urgência; 2) Os atritos diplomáticos entre presidente francês, Emmanuel Macron com o Governo brasileiro na cúpula do G7, relativos ao acordo Mercosul-EU e aos descasos com a agenda climática. A Semana do Clima, por sua vez, foi um campo de múltiplas reações entre os prefeitos e governadores presentes. Entre elas, um pedido formal de desculpas a Macron, em nome da Frente Nacional de Prefeitos (FNP), manifestado pelo ex-Prefeito de Campinas, Jonas Donizette (PSB): “Vamos dizer que as cidades continuam comprometidas com tudo aquilo que está no Acordo do Clima [...] adotado em Paris, durante a COP21” (FNP, 2019).

É um posicionamento minimamente intrigante, e que captura bem os ânimos da arena subnacional brasileira em conduzir as suas próprias estratégias internacionais de forma paralela e até mesmo antagônica à política de Estado. No entanto, a partir da imersão na literatura e no campo de pesquisa, principalmente no que se produz sobre o tema dentro da área de relações internacionais e seus estudos transdisciplinares, percebeu-se que antes mesmo de aprofundar essas questões, havia lacunas a ser melhor explanadas sobre o enquadramento dos governos locais para UNFCCC. A primeira delas, quando defrontado por uma literatura que, apesar de robusta, percebeu-se amplamente baseada na condução de estudos de caso específicos, mas com esforços modestos em articular explicações mais gerais sobre o fenômeno (Bulkeley; Broto; Edwards, 2014; Fenna; Jodoin; Setzer, 2023;).

De modo algum isso é um demérito a esse tipo de análise, até porque seria equivocado considerar que haveria um formato único no qual os entes subnacionais se integram à política climática global. O ponto é que: de dentro da Convenção-quadro para a arena subnacional existem disposições de participação que são sistêmicas, que é o que se busca articular nesta pesquisa. Também se compreendeu que conduzir um recorte teórico para o tema a partir do campo da “paradiplomacia”, também se demonstrou insuficiente na medida em que não se propusera mais a observar especificamente o fenômeno a partir das relações internacionais descentralizadas, mas sim, as nuances da institucionalização dos governos locais dentro de um arranjo de governança como a UNFCCC. Como se manifestam essas articulações dentro do principal arranjo internacional de mudanças climáticas? É um questionamento um pouco mais generalista, mas que busca colaborar com uma literatura que por vezes não é atualizada com a mesma frequência em que se alteram essas dinâmicas.

Vivenciar o campo de pesquisa enquanto parte da delegação brasileira para a COP28 também levou esta dissertação a buscar uma abordagem mais ampla aos governos locais, centrada nos processos da UNFCCC. Na ocasião, enquanto “Jovem Embaixador pelo Clima”, foi realizado um período de imersão na Divisão de Clima do Itamaraty (DECLIMA/MRE),

oportunidade na qual foi possível acompanhar presencialmente o corpo diplomático brasileiro durante as negociações da Conferência das Partes de Dubai. A partir da observação e diálogo com esses atores em campo, surgiram novas perspectivas que pareceram relevantes ao debate a ser conduzido. Um deles, pelo lançamento da iniciativa CHAMP⁵, “Coalizão para uma Parceria Multinível de Alta Ambição”, durante a Cúpula de Ação Climática Local, previamente mencionada. Por meio desta, diversas partes signatárias da Convenção-Quadro se comprometeram a criar espaços de cooperação subnacional visando a sua colaboração à terceira rodada das NDC’s que se inicia em 2025, além de integrarem estes atores a redes de financiamento, difusão de políticas e capacitações para a ação climática. Possivelmente, a iniciativa subnacional mais institucionalizada perante a UNFCCC conduzida até o momento no âmbito do LGMA.

Também surgiu uma percepção relevante no que se refere à agenda dos governos locais ao longo pavilhões e eventos paralelos realizados na Zona Azul⁶ da conferência: a extensiva financeirização das soluções climáticas. No caso do Brasil, uma perspectiva distinta e consideravelmente menos politizada em relação às conjunturas de “contestação” e “resistência”. Em muitos casos, a agenda desses atores se fez mais semelhante à de atores corporativos do que exatamente relacionadas aos temas de política exterior e das negociações. O que faz muito sentido, considerando a máquina financeira que o mercado de inovações verdes tem se proposto a conduzir. Mais ainda, frente ao contexto de atração de recursos paralelos à união como forma de evitar a guerra fiscal e outros conflitos distributivos nos sistemas federalistas – ainda que por vezes, isso implique em contradições pelo abandono de qualquer noção de justiça climática e territorial na formulação de políticas públicas.

Frente a esse panorama de institucionalização da arena subnacional nos processos da UNFCCC, alguns neologismos também têm sido recorrentes, a exemplo do reforço de termos como “orquestração” na identificação dessas dinâmicas (Abbott, 2024). O que não está muito nítido é a questão mais específica quanto ao que exatamente está se orquestrando e, principalmente, sobre quem está conduzindo essa “orquestra”. Até porque, o ponto principal que tem subsidiado os arranjos de governança pós-Paris concentra-se na ideia de abandonar o maestro regente – aqui, entendido como as regulamentações estipuladas a partir do secretariado da Convenção-quadro – em detrimento de que cada ator, de modo nacionalmente determinado,

⁵ Disponível em: <https://www.cop28.com/en/cop28-uae-coalition-for-high-ambition-multilevel-partnerships-for-climate-action>.

⁶ A “Zona Azul” refere-se à área da Conferência das Partes sob jurisdição do Secretariado da UNFCCC, aberta apenas à delegados credenciados, onde são sediadas as negociações formais, a Cúpula Mundial de Ação Climática e os Pavilhões dos Países

dê o tom de condução de suas políticas de clima. Na ausência de um maestro, quem está ocupando esse espaço? Não faltam perguntas à investigação aqui proposta. Essas e outras questões que se somam ao campo de estudo pretendem ser mais bem articuladas ao longo da dissertação.

Em 2025, anos depois de um primeiro contato com o tema, muita coisa mudou quanto à reconstrução dos dispositivos ambientais do Brasil e na sua renovação de credenciais no regime internacional de clima. Outras, infelizmente, permanecem contraditórias. Em um momento recente, a cidade de São Paulo, que abriga o programa de pós-graduação de onde se produz essa pesquisa, foi atribuída como a pior qualidade do ar dentre todas as cidades do mundo⁷. Por outro lado, no mesmo ano, quando sediou o Congresso Mundial do ICLEI, apresentou um plano de se tornar a cidade mais verde do mundo. Sem pretensões de demarcar heróis ou vilões, é nesse emaranhado de contradições e novos questionamentos quanto à inserção de governos locais na governança global do clima que se pretende conduzir um debate.

Para além desta introdução, a dissertação organiza-se em outras quatro partes. O Capítulo 2 é conceitual, e reúne contribuições da literatura especializada que situam o tema nos campos de pesquisa da governança e das Relações Internacionais. São apresentadas, inicialmente, considerações gerais sobre a governança do clima e, em seguida, seus desdobramentos para a atuação subnacional, especialmente a partir dos conceitos de “governança multinível” (Bulkeley; Newell, 2023; Wurzel *et al.*; 2023). A discussão também abrange as dimensões atuais da “orquestração” e o papel de mediação atribuído aos governos locais entre o secretariado da UNFCCC e os Estados-parte (Abbott *et al.*; 2021; Abbott; Bernstein; Janzwood, 2020). Além disso, situa essas discussões diretamente quanto aos arranjos de governança da Convenção-Quadro, da constituição de sua abordagem “de baixo para cima” e de dinâmicas críticas para a sua implementação no período pós-Paris.

Observando a essas dinâmicas, o Capítulo 3, investiga as mudanças institucionais que se consolidam no pós-Paris em interface à mobilização de governos locais e suas estruturas de representação para a Convenção de Clima. Compreendendo uma amostragem consideravelmente ampla de atores que atendem à conformação de “governo subnacional”, esta análise se orienta pela atuação do Grupo LGMA, considerando este o espaço de maior autoridade e representação institucionalizada na estrutura da UNFCCC, buscando por uma maior compreensão dos seus instrumentos operacionais de governança.

⁷ Conforme matéria da Revista Pesquisa FAPESP (2024): “entre 120 metrópoles do globo, São Paulo figurou como a grande cidade com a pior qualidade do ar por cinco dias consecutivos, entre 9 e 13 de setembro, segundo ranking feito pelo site suíço IQAir”

Em sequência, os demais capítulos são complementares e situam empiricamente os governos locais e suas redes, em torno de sua atuação nos processos da UNFCCC, averiguando o seu potencial de influenciar as agendas de trabalho e manejar resultados para as Conferências das Partes por meio do LGMA. O Capítulo 4 analisa este contexto em momentos anteriores ao Acordo de Paris, que constituíram o caminho dos governos locais atores no regime climático por meio da estratégia do *Roadmap* Climático de Governos Locais (2007-2014), rastreando os esforços da Constituinte por meio da sistematização de seus engajamentos em períodos-chave ao reconhecimento, engajamento e empoderamento do LGMA no regime internacional de mudanças climáticas e da inserção ou não dos seus interesses em decisões formais e outras iniciativas na UNFCCC.

Por fim, o Capítulo 5 reproduz esses esforços a partir de uma análise da incidência do grupo para o período pós-Paris (2015-2024), observando um novo contexto, no qual os governos locais já estariam formalmente associados ao regime da UNFCCC e identificar em que condições o LGMA tem conseguido introduzir contribuições para as negociações climáticas.

2 INSTRUMENTOS E ATORES NA GOVERNANÇA GLOBAL DO CLIMA: UMA ORQUESTRA SEM MAESTRO?

As fórmulas de enfrentamento aos principais problemas ambientais dos nossos tempos já são conhecidas: há pelo menos 50 anos, temas como o meio ambiente, o desenvolvimento sustentável, posteriormente evoluindo para o tema das mudanças climáticas, são pautados nas agendas das instituições liberais. A agenda climática e ambiental, no contexto da expansão normativa e inserção de novos temas da governança global liberal, como observa Hurrell (2017), abriu espaço para novos entendimentos sobre o que significa ser um “agente” para essas instituições.

Dessa vez, por um sinônimo de “alguém atuando em nome de outro”, não mais unicamente delimitado pela defesa do autointeresse e proteção última à soberania, como assumiriam interpretações realistas das RI – onde a produção de normas seria compreendida como um fenômeno secundário – um amplo complexo de atores, tanto não-estatais como subnacionais, também seria implicado à governança global (Funke, Dijkzeul, 2025; Hurrell, 2017).

É nessa relação limítrofe entre o que é propriamente doméstico e o que é internacional, recorrendo ao neologismo “glocal” de Milton Santos (2006), que se situam essas novas razões sociais, simultaneamente locais e globais, atribuindo significados para a configuração de um multilateralismo híbrido (Bäckstrand *et al.*; 2017; Soraya; Muhhamad; Allimudin, 2025). Em um contexto mais recente, não seria equivocado considerar que o Acordo de Paris é mais do que uma regulação climática global, mas um símbolo de reconfigurações importantes quanto a a autoridade do Sistema ONU e da própria figura do Estado a partir do ideia de que a governança pode ser estabelecida “de baixo para cima” (Marquadt; Fast; Grimm, 2022; Young, 1999).

Este capítulo busca delimitar conceitualmente essa pesquisa no campo das Relações Internacionais e da área de estudos sobre governança global do clima, seus instrumentos e atores. Em fins unicamente didáticos e sem qualquer rigor à música clássica, esse modelo de governança poderia ser definido de forma análoga à uma orquestra sem maestro diante da perspectiva amplamente difundida pela literatura de que a partir da COP21 (2015), a UNFCCC descentraliza as funções de instituição regente, diante da consolidação de um modelo de governança nacionalmente determinado (Aykut *et al.*; 2022; Green, 2022; Young, 2023).

Além disso, é uma referência direta de perspectivas relacionadas à coordenação, ou “orquestração” de resultados para o regime – dinâmica que parece se aproximar a outros níveis de governança, além da interestatal, e que põe questões relevantes sobre o real abandono de

uma figura regente, como um maestro (Abbott; Faude, 2022). A partir de investigações e debates quanto ao tema da agência, autoridade e inserção de novos atores à governança global do clima, especialmente os governos locais, essas e outras análises serão exploradas.

2.1 Governança global do clima: a “orquestra”

O final da Guerra Fria apresentou um momento de euforia, no qual o surgimento de uma nova ordem mundial fora atravessado por um forte apelo às Nações Unidas e seus instrumentos intergovernamentais para a resolução de problemas coletivos (Young, 1999). No âmbito das mudanças climáticas e de problemas ambientais globais, a perspectiva da “tragédia dos comuns” como propusera Hardin (1968), ou seja, baseada num ordenamento favorável ao esgotamento dos limites planetários a partir de uma radical interpretação do autointeresse, encontraria uma solução adequada a partir dos regimes ambientais estabelecidos ao final dos anos 1980.

Na prática, existem lacunas empíricas importantes para assumir que a resolução das mudanças climáticas é estritamente um dilema da ação coletiva, e que a resposta institucional irá, de forma efetiva, evitar uma tragédia ou colapso ambiental (Aklin; Mildenerberger, 2020). Mas é possível reconhecer que o desenvolvimento de um paradigma “liberal ambientalista” a essas instituições internacionais, e sua proliferação sem precedentes de conferências e negociações para o meio ambiente, como fora o final da década de 1980, inaugura um período de mudanças sistemáticas na forma de governar a interferência humana na natureza (Bernstein, 2001). De modo mais relevante, é desse contexto surge o regime internacional de mudanças climáticas, assim como o seu amplo ecossistema amplo de normas para a regulação das intervenções antropogênicas no sistema-terra (Biermann, 2022).

O Protocolo de Montreal (1987), as Convenções do Rio sobre Clima (UNFCCC), Biodiversidade (CBD) e Desertificação (UNCCD) e o emblemático Protocolo do Quioto (1997), por exemplo, são frutos diretos de um período de universalização de princípios ordenadores para questões sensíveis ao desenvolvimento da maioria das economias globais (Franchini; Viola; Barros-Platiau, 2017). Sob o signo da governança global do clima, instituições como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (UNFCCC) promoveram uma inflexão ímpar em temas como as emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE), os paradigmas nocivos de uma industrialização acelerada e as responsabilidades históricas de grandes potências, assim como nas clivagens Norte e Sul global na convivência e adaptação à um mundo em aquecimento. (Falkner, 2023)

No que se refere ao uso do termo “governança global”, Guy Peters (2024), dentro do seu entendimento dos estudos de governança enquanto uma ciência do controle, problematiza a ideia de que seja possível gerenciar o mundo. Ainda, promove uma interpretação crítica à noção de exercício de “autoridade internacional” e dos mecanismos de gerenciamento das instituições liberais pós-1990, articulada por Michael Zürn (2020). Segundo Peters (2024): “Os problemas mais complexos no mundo são tratados pela governança global, que de certa forma é o modo mais fraco de governança” e que, por exemplo, os “entes subnacionais têm tratado alguns desses problemas de forma muito melhor do que soluções da governança global”. Assim, ao caracterizar esse sistema de governança enquanto “global”, há de se reconhecer uma peculiar que a construção da globalidade também se situa na continuidade de instituições, organizações e agências especializadas que também emanam de uma arena doméstica (Aykut. Braun; Rödder, 2024).

Também há um grande sentido na afirmação de Peters (2024), quando consideramos a possibilidade de territorialização de políticas e criação de arranjos localmente especializados que os atores subnacionais podem oferecer. Até porque diante dos principais problemas relacionados às mudanças climáticas, outrora definidos como “problemas amaldiçoados”⁸ pela sua complexa transversalidade, os arranjos institucionais internacionais surgidos do pós-Guerra, não foram idealizados considerando os riscos de desordem provocados por esse tipo de crise (Eckersley, 2023). Por sua vez, marco analítico do Antropoceno expõe a força e rapidez em que esses novos cenários de alterações biofísicas implicam às formas institucionais, dinâmicas e atores (Franchini; Mauad, 2022). O que se identifica como governança global do clima, ao mesmo tempo em que está consolidado em décadas de regulações e arranjos internacionais ao tema, também está envolta em um esforço recorrente de criação de novos dispositivos para gerenciar fenômenos e efeitos ambientais que ainda não são totalmente conhecidos.

Na perspectiva do institucionalismo liberal, a noção da existência de um “complexo de regime” aplicado às mudanças climáticas, como proposto por Keohane e Victor (2011) é uma interpretação que representa uma parte do que se compreende por esses sistemas de governança – ou, para fins desta pesquisa, o que poderia ser compreendido como a “orquestra” da governança do clima. Por um lado, os complexos de regime apontam para um sistema de instituições majoritariamente independentes, sem uma hierarquia muito bem definida cujos elementos costumam estar interligados de maneira complementar (Keohane; Victor, 2011). Por

⁸ Em tradução nossa, do termo “*Wicked Problems*” contido em Eckersley (2017).

outro, como indica Eckersley (2023), esses sistemas não são estáticos em seus processos organizadores e desorganizadores e, no caso das mudanças climáticas, quanto mais desordenados estão os sistemas terrestres, mais se complexificam as múltiplas interdependências dentro do regime climática internacional.

A inserção de diversos polos de agência nesse regime, como os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (Banco Mundial; Banco Interamericano de Desenvolvimento), as comunidades epistêmicas (IPCC), iniciativas bilaterais e clubes (G77+China; AOSIS), o mercado financeiro, agências especializadas das Nações Unidas (PNUD, PNUMA, ONU-Habitat) e, de modo ainda mais relevante, seus “regimes legais”, ou seja, que criam regulações sobre o tema das mudanças climáticas, como o caso da UNFCCC, evidencia o sistema complexo e fragmentado de instituições e atores implicados à Governança Global do Clima (Keohane; Victor, 2011).

2.2 Governança do clima e seus múltiplos níveis

Quanto ao polo agência relacionado à criação de normas, Funke e Djikzeul (2025) consideram que a robustez desses sistemas será alta, na medida em que suas regulações são amplamente aceitas validadas internacionalmente, para o seu *compliance* mediante a quem essas normas estão adereçadas. Nas interpretações mais clássicas das RI, é comum que a literatura reconheça os Estados do sistema internacional como os principais destinatários dessas regulações (Fubke; Djikzeul, 2025). Mas o que reinterpretações mais recentes quanto a esses complexos de regimes indicam, é de que essas estruturas têm se inserido em dinâmicas cada vez mais híbridas à construção e a quem destinam-se as normas (Abott; Faude, 2022).

Na esteira do entusiasmo liberal de onde surgem essas instituições, também se consolida um caminho favorável à incorporação de suas normas e princípios para além da dimensão interestatal, a quem se direcionam originalmente, ou ainda, do surgimento de uma “sociedade civil global” (Young, 1999). Essas ideias já teriam sido apontadas anteriormente por Keck e Sikkink (1998), na emblemática obra “*Activists Beyond Borders*”, indicando que atores, tradicionalmente baseados numa escala de ação doméstica, teriam multiplicado os canais de acesso ao sistema internacional a partir da mobilização em redes transnacionais.

Como aponta Green (2022), em outras camadas de governança, atores não-estatais como as organizações da sociedade civil, comunidades epistêmicas, corporações e governos locais passaram a se relacionar de forma cada vez mais especializada à essa paisagem. Essas dinâmicas vêm sendo trabalhadas por diferentes perspectivas – governança multinível,

multiescalas e até policêntrica – no que diz respeito à agência desses atores na construção de expectativas sobre o regime climático, reforçando a ideia de uma governança que se desenvolve em um “jogo de dois níveis” (Bulkeley; Newell, 2023; Putnam, 1988).

Para Abbot e Faude (2022), a governança global não se orienta nem mais pelo autointeresse e instituições individuais, nem por complexos unicamente baseados em instituições interestatais, mas por “complexos institucionais híbridos (HICs)”: instituições heterogêneas associadas a uma gama de organizações intergovernamentais informais, redes governamentais transnacionais, parcerias público-privadas transnacionais; associações transnacionais de governos subnacionais, dentre outros tipos – dos quais atores não-estatais e subnacionais estão diretamente relacionados (Abbott; Faude, 2022).

Assim, sob o “sistema de compromissos voluntários” iniciado pelo Secretário-Geral da ONU e pela UNFCCC, numerosos Estados, governos subnacionais, parcerias público-privadas, empresas e organizações da sociedade civil assumiram voluntariamente compromissos de ação. O HIC das mudanças climáticas é muito mais abrangente do que o “complexo de regimes para mudanças climáticas” (Keohane & Victor, 2011), que inclui apenas instituições internacionais, ou do que o “complexo de regimes transnacionais para mudanças climáticas” (Abbott, 2012), que inclui apenas instituições transnacionais (Abbott; Faude, 2022; Tradução nossa⁹).

A noção de uma governança multinível, neste sentido, busca incorporar a miríade de atores, instituições e níveis de atuação que simultaneamente participam da governança, ainda que em diferentes capacidades (Bulkeley; Betsill, 2021). Mais ainda do que a subjetividade de responsabilização inerente ao termo “global”, a abordagem multinível às mudanças climáticas também busca a identificação desses espaços decisórios – local, regional, nacional e internacional – para o enquadramento do problema (Bulkeley; Newell, 2023). Além disso, se compreende o termo como em Green (2022) pela noção de que sobre as mudanças mais recentes na governança global do clima, mais do que uma efetiva “mudança” quanto as autoridades do regime, observa-se uma proliferação dos níveis em que essa autoridade pode ser exercida – o que por sua vez inclui atores não-estatais, subnacionais, cidades e regiões.

Conceitualmente, segundo Wurzel *et al* (2023) a governança multinível também poderia ser alocada em um espaço intermediário entre a “governança policêntrica” e a “governança estado-cêntrica”. Enquanto uma abordagem estado-cêntrica relaciona-se com as visões mais

⁹ No original: “Thus, under the “voluntary commitment system” initiated by the UN Secretary-General and UNFCCC, numerous states, subnational governments, public-private partnerships, firms and civil society organizations have voluntarily pledged action. The climate change HIC is far more encompassing than either the “regime complex for climate change” (Keohane & Victor, 2011), which includes only international institutions, or the “transnational regime complex for climate change” (Abbott, 2012), which includes only transnational institutions”.

tradicionais do Estado como o ator principal da governança, a “governança policêntrica” também entende os atores não-estatais e subnacionais como centros mais autônomos dentro de seus domínios políticos (Wurzel *et al*, 2023). É uma perspectiva que também dialoga com a noção de “complexos institucionais híbridos” no sentido da coabitação de diferentes arranjos políticos e institucionais autogovernados que convergem dentro de um mesmo eixo temático (Abbott; Fraude, 2022; Vedeld *et al* 2021).

Alguns fatores também têm sido associados à emergência de uma abordagem policêntrica à governança do clima: os tipos hierárquicos e estado-cêntricos de governança são vistos como formas ineficientes na resolução dos problemas. Dessa forma, outros atores além do Estado central desenvolvem suas próprias iniciativas, ao mesmo tempo em que governos e organizações internacionais começam a reconhecer a importância de outros parceiros na governança. Com isso, é fortalecida a perspectiva de cooperação a partir da cocriação de normas, e estabelecimento de objetivos coletivos para a definição de agendas de governança (Chan; Iacobuta; Hägele, 2021).

Embora menos consolidadas que outras abordagens e mais direcionada à inserção de governos locais nos complexos do regime, outras abordagens tem abordado o tema do nível subnacional por meio de perspectivas de um “federalismo” ou “urbanismo climático”, e até mesmo da ideia da “paradiplomacia” enquanto um esforço da internacionalização descentralizada desses atores – que ganha espaços na literatura, especialmente na composição de estudos de caso (Fenna; Setzer; Jodoin, 2023; Bulkeley; Broto; Edwards, 2014). Já foi justificado o não enquadramento da pesquisa diretamente nesses termos, mas é importante reconhecer que estes também têm levantado discussões relevantes sobre governos locais e sua convergência com o regime internacional de clima, especialmente em contornos mais recentes da governança global.

2.3 Orquestração e convergência

Pensar na governança do clima enquanto uma orquestra sem maestro, em muitos sentidos, se relaciona ao que Rosenau (1992) trataria em uma discussão mais ampla como uma “governança sem governo”. Mas longe de assumir a capacidade de instituições como a UNFCCC de estabelecerem uma governança sem a delegação de uma autoridade formal, argumentamos que, pelo menos no âmbito da governança de atores não-parte à estrutura da Convenção, essa delegação de princípios e regulações – ainda que estabelecidas de maneira informal – é um dos principais sentidos que orientam a sua governança (Rosenau, 1992). Não

somente, a literatura passaria a observar a este fenômeno a partir da ideia de uma “orquestração” direcionada pelo secretariado da UNFCCC, para os atores do seu complexo institucional (Abott; Faude, 2022; Bäckstrand *et al*, 2017; Gordon, 2018). De acordo com Abbott *et al*. (2021), esse fenômeno pode ser compreendido enquanto uma forma indireta de governança e manutenção da autoridade de instituições intergovernamentais.

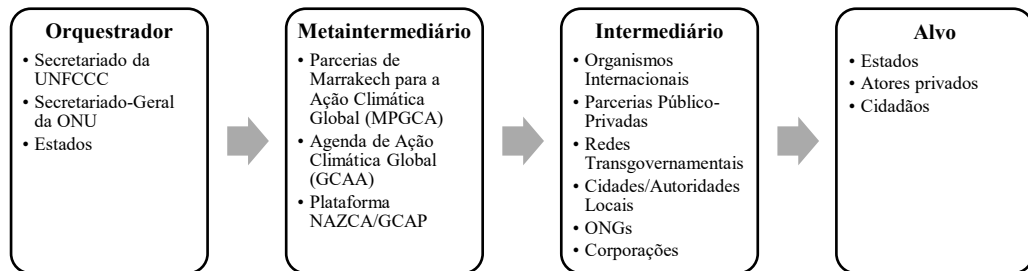
A orquestração, nessas condições, pode ser vista como um exemplo de desvio de agência das OIs em relação aos Estados, especialmente se os funcionários das OIs buscarem interesses organizacionais estreitos, benefícios distributivos ou objetivos substantivos fora do mandato da organização. Por outro lado, a orquestração pode permitir que os funcionários das OIs promovam o mandato da organização quando a divergência de objetivos ou outros fatores levam os Estados a descumprirem os níveis de autoridade e apoio acordados; em suma, os funcionários das OIs podem usar a orquestração para coordenar o “desvio dos principais” (Abbott *et al*; 2021, Tradução nossa¹⁰).

O engajamento formalizado do regime climático intergovernamental com as parcerias transnacionais poderia aumentar a efetividade dessas parcerias em entregar resultados de mitigação e adaptação, como uma forma complementar, não substituta, da ação estatal (Streck, 2021). Um delas, pela noção de que a partir do momento em que se abre o regime para a inserção de múltiplos atores em formato voluntarista, indiretamente, isso incidiria sobre a atribuição de responsabilidades pelos atores estatais. Para Hickman (2017), isso seria observado como uma vantagem a partir da ideia de uma “assunção de complementariedade”, onde esses atores ajudam a reforçar o regime internacional, promovendo e ajudando a implementar as regras da UNFCCC, fortalecendo a cooperação entre estados.

Bäckstrand e Kuyper (2024) fazem a seguinte esquematização, identificando a função das campanhas desempenhadas pela UNFCCC como “metaintermediários” desse processo, e os atores não-estatais e subnacionais como “intermediários”. Nas ausência da capacidade reguladora a partir do secretariado da UNFCCC (Orquestrador), estas plataformas e atores são utilizados como formas de incidência indireta ao aumento progressivo das ambições climáticas dos Estados-parte (Alvos), a partir da mobilização desses atores intermediários.

¹⁰No original: “Orchestration under these conditions can be seen as an example of IGO agency slack with respect to state principals, especially if IGO officials pursue narrow organizational interests, distributive benefits or substantive goals outside the organization’s mandate. On the other hand, orchestration may allow IGO officials to pursue the organization’s mandate when goal divergence or other factors lead states to renege on agreed levels of authority and support; in short, IGO officials can use orchestration to discipline ‘principal slack’”.

Figura 1 – Relação “O-I-A” (Orquestrador-Intermediário-Alvo)



Fonte: Elaboração própria, a partir de Bäckstrand e Kuyper (2024)

Se, por um lado, essas dinâmicas de orquestração podem ser entendidas como uma forma de institucionalização do jogo de dois níveis na governança da UNFCCC, conforme postulado por Putnam (1988), por outro, ainda que tais contribuições sejam valiosos na compreensão de uma governança multinível, as condições em que esse relacionamento se desenvolve permanecem restritas, implicando um acesso limitado ao sistema internacional (Keck; Sikkink, 1998). Como apontam Abott e Faude (2022), a cooperação entre esses atores aos complexos institucionais das mudanças climáticas é definida na medida da sua “adequação política” às preferências e demandas apresentadas nessas instituições, por sua vez, na convergência. Em termos de representação e legitimidade democrática, temas a serem discutidos de forma mais aprofundada nos próximos capítulos, essa dinâmica pode se desenvolver bem mais complexa do que somente a definição de resultados ambiciosos ao regime climático (Bäckstrand; Kuyper; 2024)

2.4 Autoridade, governança e o dilema do “maestro”

O engajamento de governos locais, cidades, províncias, governos estaduais e regionais, dentre outras parcerias não-estatais, com as políticas e objetivos estipulados pelo Acordo de Paris representam uma das dimensões do estado atual da governança global do clima. Na ocasião do lançamento da coalizão CHAMP durante a COP28 em Dubai, o diretor de advocacy global do ICLEI, Yunus Arikian, destacou: “No mundo urbano do século XXI, a ação multinível é o novo normal sobre como responder à emergência climática” (LGMA, 2023). Um obstáculo ao otimismo multinível desse “novo normal”, no entanto, é que ele também é atravessado por dinâmicas em contestação, somadas à incerteza do tempo hábil das soluções multilaterais para lidar com as externalidades negativas de um mundo em rápido aquecimento.

Questões como a responsabilização do mundo desenvolvido e das economias emergentes, sobretudo, quanto à adoção de compromissos de financiamento e descarbonização legalmente vinculantes, fundamentaram e persistem ao centro dos principais entraves ao multilateralismo climático. A partir de 2009, a participação de um seletivo grupo de países nos processos deliberativos da UNFCCC implicou em mudanças significativas à forma como se delimitam as políticas climáticas globais. Juntos, os Estados Unidos, a União Europeia, a China e os demais países que à época compuseram as articulações do BASIC representam a maior fração das emissões globais de GEE, configurando atores-chave ao sucesso do regime. Neste sentido, as negociações interestatais que moldaram os arranjos da governança do clima contemporânea ajudam a compreender o porquê de temas como “adesão voluntária”, “parcerias multinível” e “orquestração” de atores subnacionais passarem a compor uma paisagem recorrente do regime internacional de mudanças climáticas. Quanto ao último termo, é importante problematizar a ideia de que se possa “orquestrar” algo no âmbito da Convenção-quadro.

Esta seção apresenta os debates relativos à opção por um arranjo voluntário, nacionalmente determinado e favorável à descentralização da ação climática pela inclusão de *stakeholders* em seu processo. Em um primeiro encaminhamento, são abordadas as condições sistêmicas que subsidiam o abandono do modelo de governança *top-down* do Protocolo de Quioto para a incorporação de uma abordagem de voluntarismo *bottom-up*, ou “de baixo para cima”, do Acordo de Paris.

2.5 De Quioto à Paris: construindo a governança “de baixo para cima”

Poucos anos após a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), o princípio de “Responsabilidades Comuns, mas Diferenciadas” (CBDR) também seria adotado para a elaboração de um dos primeiros acordos transacionais com vistas à redução das emissões globais de carbono e mitigação do aquecimento global, o Protocolo de Quioto (1997). Em teoria, um objetivo simples para uma redução pouco expressiva até o ano de 2012, de cerca de 5,2% a menos em relação aos índices de 1990, mas que teve como grande obstáculo a revelia das grandes potências emissoras de carbono. O principal dilema: sua abordagem *top-down*, ou “de cima para baixo” centrada no seu caráter vinculante das regulações para o “desenvolvimento limpo” aos países desenvolvidos e voluntário às nações em desenvolvimento em função do princípio de CBDR, sobre as “Responsabilidades Comuns, porém Diferenciadas” destes atores (Green, 2022).

O que inicialmente se exortava como um ponto de inflexão histórico ao aumento das temperaturas terrestres demonstrou complexidades intrínsecas ao seu berço. O moroso processo de ratificação de Quioto, que só em 2005 alcançaria um quórum mínimo para a sua implementação sem a adesão dos Estados Unidos, que compunha a maior fatia das emissões de GEE à época, já indicava que as soluções do multilateralismo climático não representavam uma ordem amplamente consensual. Princípios tão caros ao regime climático internacional como o de responsabilidades comuns, mas diferenciadas (CBDR), logrados no calor da Cúpula do Rio de Janeiro de 1992, também pautaram tensões e impasses para a definição de um arranjo climático global face às significantes diferenças de interpretação do princípio perante a divisão do mundo em dois anexos da Convenção-quadro de clima. (Kolmas, 2023).

Quioto constatou a divisão o mundo em dois anexos – o dos países ricos (Anexo I) e o dos pobres (Não-Anexo I) – em seus compromissos com a governança do clima (Green, 2022). Sob alegações dos custos políticos e econômicos na diferenciação de responsabilidades com economias emergentes como a da China e Índia, essa foi a principal retórica adotada pelos Estados Unidos para desvincular-se desses arranjos. Yeophatong e Goh (2022) elaboram sobre a questão do “paradoxo de identidade” chinês onde ao mesmo compasso que alcança o status de grande potência econômica, mantém a sua identidade de país “não anexo I”, o que seria fonte dos maiores entraves com os Estados Unidos nas negociações de clima (Yeophatong e Goh (2022),)

Uma dinâmica que se mostraria contínua por muitos anos, após um fracasso histórico em estabelecer seu sucessor durante a COP15 (2009). A COP de Copenhague foi um exemplo claro de que como a competição de narrativas entre os grandes atores estatais e das disputas norte e sul são elementos definidores do enquadramento adotado aos arranjos de clima. Os estágios finais da COP15 foram definidos de forma unilateral entre o BASIC e os EUA, deixando de fora da negociação atores relevantes como oficiais da ONU, a Rússia e a União Europeia (Sorkar, 2022).

Se por um lado o Protocolo de Quioto teve sua falha acusada por seu alto nível de hierarquização e de um papel regulador mais atuante do secretariado da UNFCCC à indicação de metas, o Acordo de Paris buscou fazer uma rota inversa. Ao mudar de uma abordagem *top-down* para uma composição *bottom-up*, ou “de baixo para cima”, optou-se por um modelo flexível frente a racionalização global de compromissos e voluntário quanto a determinação de seus parâmetros (Green, 2022). Conforme Allan *et al.* (2023), é ainda uma solução tampão – nem tão forte a ponto de ser inaceitável para os Estados-chave, nem tão fraca a ponto de ser

ineficiente – o que foi considerado uma fórmula de sucesso, pelo menos no que concerne a sua aprovação histórica na COP21 (2015).

Não ocasionalmente, o Acordo de Paris tem sido interpretado como uma analogia a um multilateralismo bem-sucedido frente ao seu sucesso diplomático após uma série de fracassos no âmbito da UNFCCC (Chan, 2022). O princípio de CBDR foi essencial para demarcar a contribuição de países em diferentes estágios de desenvolvimento com a crise climática, mas findou por representar um ponto de constrangimento à um acordo consensual. Na ocasião do Acordo de Paris, este é reeditado o com a adesão de um “RC”, atualizando o termo para “Responsabilidades Comuns, porém Diferenciadas e Respectivas Capacidades à Luz das Circunstâncias Nacionais” (CBDR-RC). De acordo com Eckersley (2023)

Tendo como pano de fundo o profundo desacordo em torno do , o Acordo de Paris de 2015 foi amplamente considerado um avanço diplomático, em grande parte devido à cooperação bilateral entre os Estados Unidos e a China no ano que antecedeu e durante as negociações finais. No entanto, esse avanço só foi possível não pela resolução do desacordo, mas sim por meio de sua evasão e da delegação aos governos nacionais da determinação do nível de ambição em mitigação, de acordo com as circunstâncias nacionais. (Eckersley, 2023 Tradução nossa¹¹).

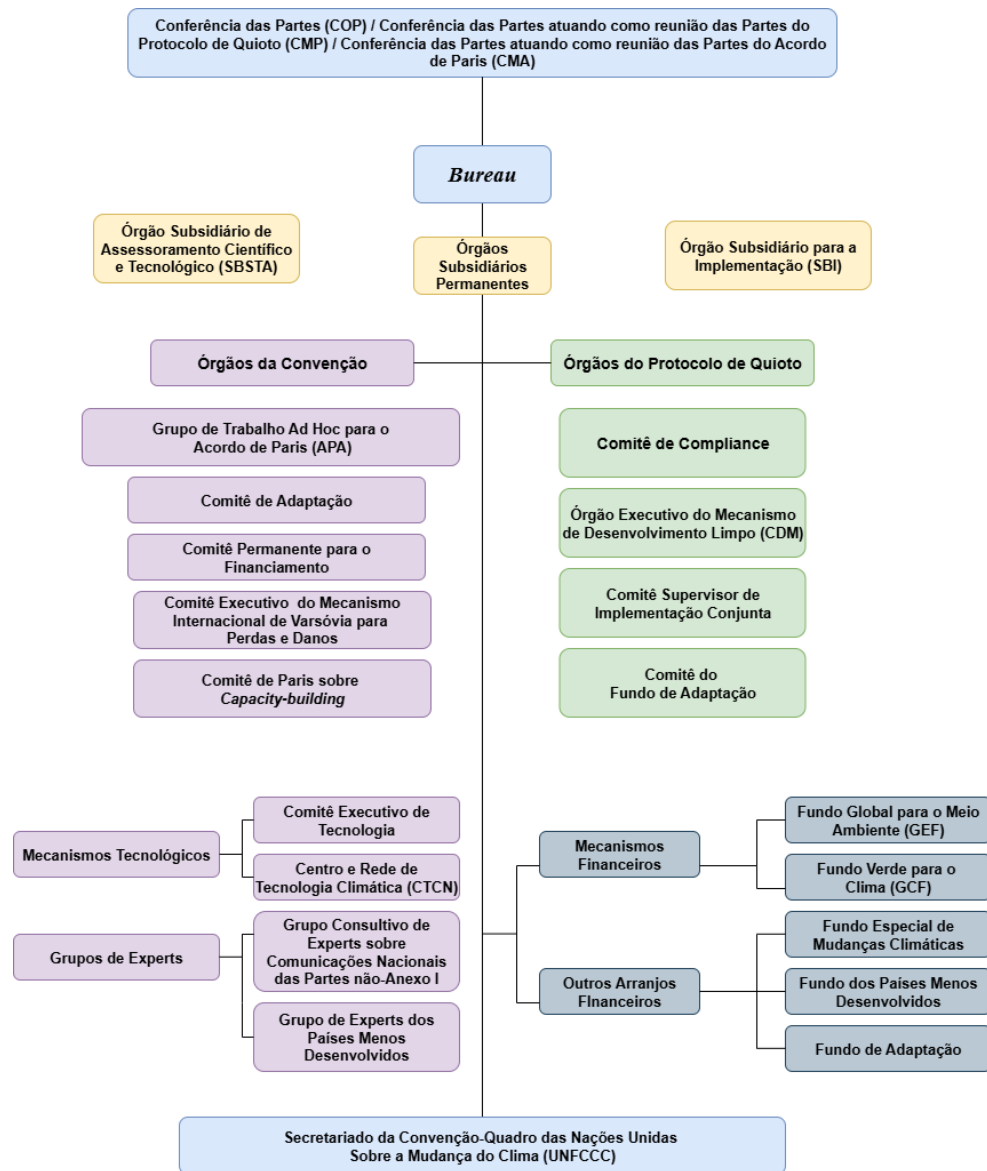
Também foi um movimento fundamental, não apenas para reduzir os riscos de evasão do Acordo frente às grandes potências emissoras, mas também pela difusão da ideia de responsabilidades com o acordo de clima parte atores além de seus signatários. Bäckstrand *et al.* (2017) ressalta a configuração de um arranjo de “multilateralismo híbrido”, no qual atores não-estatais deixam de serem meros observadores do regime climático, para atuarem diretamente no monitoramento e implementação das NDCs. Elementos como voluntarismo, incrementalismo, e sinergias interestatais típicos das estruturas facilitadoras de negociação surgidas no pós-Quito favoreceram a internalização das agendas climáticas internacionais por esse tipo de atores, sobretudo, por meio de uma retórica *win-win* de colaboração (Marquardt; Fast; Grimm, 2022).

O Acordo de Paris (2015) sanou várias deficiências estruturantes ao arranjo internacional de clima, sobretudo, perante o receio das grandes potências emissoras da excepcionalidade de seus compromissos em detrimento do descaso e *free riding* das demais

¹¹Tradução nossa, a partir do original: *Against the backdrop of deep disagreement over CBDR, the Paris Agreement of 2015 has been widely regarded as a diplomatic breakthrough, in large part due to bilateral cooperation between the United States and China in the year leading up to, and including, the final negotiations. However, this breakthrough was made possible not by resolving but rather by sidestepping disagreement and outsourcing to national governments the determination of mitigation ambition in accordance with national circumstances.* (Eckersley, 2023).

partes (Bulkeley; Newell, 2023). Em larga escala, também se adaptou bem ao entendimento da governança do clima como uma ampla “colcha de retalhos”, onde o regimes se desenvolvem fortemente marcados por uma política das diferenças e múltiplos centros de decisão (Mello, 2009; pp.50). Assim como estabeleceu um modelo de governança possível, onde todas as partes de forma mais ou menos comprometida conseguem participar, mas que ao invés de um acordo vincular o tipo de contribuição a ser executada, cada parte será responsável por “*choose your own adventure*”, – como caracterizado por Green (2022, pp. 110) – dentro das suas respectivas capacidades. A Figura 2 apresenta o organograma da UNFCCC após a COP21.

Figura 2 - Estrutura burocrática da UNFCCC após o Acordo de Paris



Fonte: Elaboração própria, a partir de Pouffary *et al.* (2017)

Ainda é precipitado decretar o sucesso ou fracasso desse modelo para frear o ponteiro das mudanças climáticas, considerando que somente a partir da COP27 (2022) que a agenda de implementação, oficialmente, foi iniciada. Por outro lado, com quase uma década de existência do Acordo de Paris, a atualidade aponta para a presença de múltiplas lacunas que desafiam a eficiência e ambição na implementação dos compromissos firmados em 2015. Estes e outros cenários – a euforia multilateral que já não apresenta o mesmo vigor presente durante a COP21 e as próprias contestações antiglobalistas ao regime, por exemplo – apontam ainda para um longo percurso para a consagração desses arranjos ante à obstrução dos compromissos firmados outrora (Albuquerque, 2021).

Na dimensão das negociações interestatais, o ex-negociador climático da União Europeia, Radoslav Dimitrov (2016) comenta que a COP21 apresentava alguns obstáculos¹² atores que não as Partes acompanhassem as negociações de dentro da *venue* da conferência. De todo modo, o encaminhamento para um acordo flexível quanto ao não-*compliance*, à aplicação do princípio de CBDR e quanto à metas legalmente vinculantes haveria solucionado alguns dilemas que levaram ao bloqueio de linguagens sobre governança multinível, como fora ao final da COP20 (Dimitrov, 2016; Hale, 2016). Já para Todd Stern (2024), negociador-chefe dos Estados Unidos, havia uma sinergia entre a delegação estadunidense e a presidência da COP21, pare que a definição de um acordo para limitar a aquecimento global em até 2°C e seu sistema de NDCs, seria reforçado pela “intensificação do engajamento de atores não-estatais como cidades, estados e províncias”.

2.6 Crise, multilateralismo e a governança pós-Paris

Como apontam Sorj e Fausto (2025), se o sistema internacional do pós-guerra já apresentava limitações à manutenção da ordem internacional, as crises atuais não indicam que ele está sendo necessariamente substituído por instituições multilaterais mais eficientes. Do contrário, o desenvolvimento de uma era de “policrises”, apontam para um futuro próximo cada vez mais multipolar ou multimodal, assim como na diversificação de vetores de crise (Parmar,

¹²Conforme Dimitrov (2016), a dinâmica política da COP21 foi marcada por um acesso extremamente restrito. Delegados da sociedade civil foram excluídos das sessões de negociação e puderam apenas assistir à transmissão ao vivo de algumas sessões em telas de TV. A maioria dos delegados governamentais também perdeu acesso na segunda semana, quando foram introduzidos passes adicionais obrigatórios, limitados a apenas quatro por delegação para as reuniões-chave. Países como a Alemanha, tiveram de recorrer a empréstimos de passes de países menores para manter seus diplomatas plenamente envolvidos.

2023; Sorj; Fausto, 2025). Neste sentido, a crise climática e mais diretamente, a crise no regime que propõe a sua solução, até mesmo em um regime flexível tem se provado uma arquitetura frágil para assegurar compliance de atores relevantes às emissões globais (Dimitrov, 2016).

A questão da multipolaridade seria evidenciada em setembro de 2016, diante da ratificação do Acordo de Paris pela China e pelos Estados Unidos e sua influência para que demais países seguissem o mesmo caminho, fazendo com que ainda em outubro o Acordo atingisse o seu quórum mínimo. A partir disso, o acordo entraria em vigor, durante a COP22 em Marrakech, que seria a primeira a conglomerar as três estruturas de negociação do regime de clima: a Conferência das Partes da UNFCCC, o Protocolo de Quioto (CMP) e o Acordo de Paris (CMA), iniciando as negociações para a construção do seu livro de regras para a implementação – processo que de forma morosa e só seria finalizado na COP26 (2021).

Mas ainda no início de 2017, o primeiro ano de vigência do Acordo, uma reversão dramática de expectativas se configura para a UNFCCC, com o anúncio da saída dos Estados Unidos do Acordo de Paris a partir da ascensão de Donald Trump à presidência (Eckersley, 2023). Todd Stern (2024) comenta que a decisão seria um “tiro ao novo acordo, mas não um tiro fatal” e que apesar das frustrações da comunidade internacional – especialmente em razão do formato *bottom-up* do Acordo de Paris, em grande medida, só ter sido adotado por representar uma opção viável à permanência dos Estados Unidos no acordo – as negociações seguiram. Até mesmo porque, apesar do anúncio, seria somente em 2020 que efetivamente o processo de retirada do país do Acordo seria concluído (Bexxel; Bäckstrand, 2022).

No âmbito da UNFCCC, a COP24 em Katowice, em três anos de discussões sobre o livro de regras do Acordo, se defronta com um grande potencial de fracasso por uma série de fatores: (1) A conferência seria realizada imediatamente após as eleições de Jair Bolsonaro no Brasil, nas palavras do LGMA (2025), “um líder cético às mudanças climáticas” em uma “economia em desenvolvimento ambientalmente crítica”; (2) A Polônia enfrentava sérias críticas diante da sua economia tradicionalmente centrada em cadeias carboníferas, além de um novo processo eleitoral; (3) A França e a cidade de Paris, berços do Acordos, passava por uma onda de protestos em retaliação à novos de impostos sob o uso de combustíveis – no famigerado movimento dos “coletes amarelos”.

No caso do Brasil, o país da maior porção do bioma amazônico não passaria ileso aos fortes sintomas um multilateralismo climático em crise, ainda mais, diante da rejeição do ex-presidente Jair Bolsonaro em hospedar a COP25 no Brasil na rodada do Grupo Regional da América Latina e Caribe como havia disso pautado dois anos antes pelo governo anterior na ocasião da COP23, passando a vez para uma presidência chilena (Franchini; Viola; Mauad,

2024). Somado a isso, o fortalecimento de uma gestão negacionista no Ministério das Relações Exteriores pelo chanceler Ernesto Araújo, que culminaria no fechamento da SECLIMA/MRE¹³, amparado por um projeto de governo e de política exterior engajado na obstrução institucional e difusão de atos normativos antiambientais amplamente apoiados no setor militar e do agronegócio (Closs, 2024; Mello, 2024).

Já no ciclo da COP25, em outras dinâmicas vividas na América do Sul, a Presidência da Chile se veria obrigada a cancelar a realização da conferência em território chileno, após a derrocada de uma série de protestos civis no Chile reativos às políticas neoliberais de Sebastián Piñera, levando à uma realocação em tempo recorde de toda a *venue* da conferência das partes para a cidade de Madri, na Espanha (UNFCCC, 2019; Observatório do Clima, 2024). Se formava um tempo difícil para o multilateralismo e à uma decisão suficientemente ambiciosa para as negociações do livro de regras do Acordo de Paris, que ainda contava com pendências à sua consolidação. Essa série de fatores complexos colaboraria com a percepção de fracasso da COP25 em resolver os bloqueios de novas definições sobre o Artigo 6 – assim, encerrando a conferência com a decisão nada robusta para um “Tempo de Ação Chile/Madri”, voltada a criar um *momentum* em torno da ambição pré-2020 (UNFCCC, 2019a; Silveira, 2019; Observatório do Clima, 2024).

A pandemia também demonstrou efeitos para um alívio temporário ao uso global dos combustíveis fósseis, indicando em 2020 uma redução em 7% em relação ao ano anterior, atribuídos ao amortecimento da atividade econômica em todo o mundo em decorrência da quarentena – cenário que seria revertido na recuperação econômica pós-COVID-19, mas que mostrava caminhos para a descarbonização (Falkner; Buzan, 2023; Skovgaard; Draake, 2024). Para além de desequilíbrios epidemiológicos, outras mazelas começavam a ser remediadas com a derrota Donald Trump às reeleição, promovendo um sopro vital ao multilateralismo com a vitória do Democrata Joe Biden, sua indicação a John Kerry para o cargo de Enviado-Especial para as mudanças climáticas e o aceno ao retorno dos Estados Unidos ao Acordo de Paris (Stern, 2024; Bomberg, 2021).

Conforme Eckersley (2023), os EUA apresentam uma relutância em liderar ou abraçar responsabilidades ambientais caso essas obrigações representem desafios às vantagens econômicas relativas do país na ordem internacional vigente. Domesticamente, a agenda climática de Biden enfrentou desafios de representação do partido Democrata no Congresso e no Senado (Eckersley, 2022). Em reflexões quanto ao legado antiambiental deixado por Trump,

¹³Secretaria de Mudanças Climáticas e Florestas.

Bomberg (2021) destaca também que a gestão Biden entra no governo com o desafio de desfazer esse legado e que atores como burocratas, cidades, estados, investidores e outros já começaram a “abraçar” muitas das mudanças.

Certamente, a retomada de fôlego ao multilateralismo climático fortaleceria as expectativas por um salto de ambição ao regime da UNFCCC. Mas é necessário compreender que em movimentos bem mais sutis que o não-compliance declarado de figuras como Trump ou Bolsonaro, o potencial de obstrução às negociações de clima permaneceria uma força motriz ao atraso da ambição do regime (Edwards *et al*; 2024). Como apontam Bulkeley e Newell (2023), se os representantes da indústria fóssil na COP26 fossem uma delegação nacional única, seriam a segunda maior de toda a conferência. São atores de alto nível, que engajam com o regime, e apesar de nem sempre bloquearem totalmente as discussões, incluem linguagens atenuantes em decisões finais – como por exemplo “*phase down*” (redução) e não “*phase-out*” (eliminação), combustíveis “ineficientes”, mas não dispensáveis, “carvão sem mitigação”¹⁴, dentre outros léxicos obstrucionistas (Bulkeley; Newell, 2023). A COP27 em Sharm el Sheikh, a primeira da fase de implementação do Acordo de Paris, nutria muitos desses espíritos em sua realização numa economia amplamente dependente da economia fóssil como o caso do Egito. Esses espíritos se manteriam tanto para a COP28, quanto para a COP29, ambas realizadas em países motores da economia fóssil no mundo.

Rodrigues (2021) argumenta que tais dinâmicas favoreceram a transição de um engajamento ‘soft’ de atores não-parte, como governos subnacionais, baseado na adesão aos objetivos do regime climático, para um modelo de contestação às Partes da UNFCCC – como no Brasil e nos Estados Unidos sob Bolsonaro e Trump. Por outro lado, Fenna, Jodoin e Setzer (2022) questionam se essa atuação fortalece a governança do clima ou multiplica novos veto points à ação climática a partir do nível subnacional. Essas e outras questões serão analisadas nos próximos capítulos, por meio de uma discussão sobre o grupo LGMA.

¹⁴ No original: “*unabated coal*”.

3 OS ATORES SUBNACIONAIS NO CONCERTO CLIMÁTICO: O GRUPO LGMA E SUA GOVERNANÇA PARA A UNFCCC

Conforme observado no capítulo anterior, a mudança de abordagem nos arranjos de governança, que se iniciam com o Acordo de Copenhague (COP15), que são consolidados com o Acordo de Paris (COP21), apresentaram as circunstâncias fundamentais para a incorporação de um mandato para atores não-parte na governança da UNFCCC. Além disso, sintomas de um multilateralismo em crise colaboraram ao fortalecimento da narrativa de que a implementação do principal arranjo climático se daria por meio da governança multinível. Ainda que o aspecto intergovernamental permaneça no centro da estrutura de policy-making e negociação da Convenção de clima, é possível considerar que a fase atual da Governança Global do Clima tem sujeitado o regime a uma maior fragmentação de sua implementação em múltiplas escalas, flexibilizações em seus aspectos regulatórios, além da adesão aos compromissos climáticos internacionais baseado em metas voluntárias (Westman, Broto e Huang; 2023).

Esses parâmetros também favoreceram a uma maior interdependência e relacionalidade do regime para atores não-parte, reconhecidos enquanto parceiros da governança “de baixo para cima” adotada pelo AP em sua abordagem “*all hands on deck*” – em princípio, mais participativa e preconizando a ação multinível (Green, 2017; Hale, 2016). As “Parcerias de Paris”, neste sentido, compreendem esses atores que não estão oficialmente vinculados à Convenção-quadro, mas que adotam e internalizam os seus parâmetros em suas próprias competências e jurisdições (Green, 2024; Hale, 2016).

Em um breve exemplo desse fenômeno, na plataforma de mapeamento para Ação Climática Global da UNFCCC (NAZCA/GCAP), constam atualmente 14.473 ações indexadas em nome de cidades e regiões do mundo inteiro. São registros diversos, que contemplam desde a elaboração de Inventários Emissões de GEE em nível local, até a vinculação em campanhas mais amplas promovidas pelo Secretariado da UNFCCC nas agendas de mitigação e adaptação. Está nítido que os entes subnacionais desempenham uma função relevante à governança da UNFCCC: além disso, há mais de vinte anos que uma literatura tem se consolidado no que se refere ao enquadramento dessas interações e dos governos locais no escopo da política climática global e de sua governança multinível (Bulkeley; Betsill, 2003; Ostrom, 2011).

Mas o que análises mais recentes têm incorporado, como em Green (2022), indicam que frente as inovações de governança do AP, os atores não-estatais e subnacionais teriam passado à não só aderir à parâmetros pautados nas instituições multilaterais, como a Convenção-quadro, mas também a ocupar um papel proeminente para a criação de normas e implementação do

regime de clima. Em contrapartida, para Streck (2021), ainda não está claro em que extensão isso pôde se verificar em espaços formais destinados às contribuições destes atores aos processos da UNFCCC e no seu *compliance* para os objetivos do Acordo de Paris, nem que tipo de políticas climáticas tem sido desenvolvidas por essas representações. O que, por sua vez, é também um risco ao enquadramento destes atores de forma despolitizada, unicamente sob a alcunha de “parcerias”, mas dissociados das contradições, conflitos distributivos e disputas de poder que estruturam as negociações climáticas globalmente entre as partes – das quais os entes subnacionais também estão implicados (Gordon, 2022).

Observando a essas dinâmicas, este capítulo busca investigar o desenvolvimento de algumas as mudanças institucionais que se consolidam no pós-Paris em interface à mobilização de governos locais e suas estruturas de representação para a Convenção de Clima. Compreendendo uma amostragem consideravelmente ampla de atores que atendem à conformação de “governo subnacional”, esta análise se orienta pela atuação do Grupo LGMA: Constituinte dos Governos Locais e Autoridades Municipais e espaço de maior autoridade e representação para estes na estrutura da UNFCCC.

3.1 “Passando o bastão” para os governos locais

Em novembro de 2021 durante o Segmento de Alto Nível¹⁵ (HLS) da COP26 em Glasgow após um processo extensivo de posicionamentos dos Estados-partes da UNFCCC, o Prefeito de Manchester, Andy Burnham, destacaria alguns pontos relevantes em sua declaração em nome da Constituinte dos Governos Locais e Autoridades Municipais (LGMA). Em fala direcionada à representantes e chefes de estado presentes no HLS, Burnham (2021) comenta: “precisamos que eles tenham a coragem de liberar até onde eles puderem – de passar o bastão para as cidades e regiões¹⁶, sendo esta uma corrida a qual só poderá ser verdadeiramente vencida de baixo para cima”¹⁷.

¹⁵ Os High-level Segments (HSL), ou Segmentos de Alto Nível (tradução nossa) constituem-se de plenárias incluídas nos procedimentos oficiais das Conferências das Partes da UNFCCC, no qual representações de estados-partes da Convenção, bem como de seus observadores são convidados a contribuir com as discussões da conferência das partes

¹⁶ Por “Cidades e Regiões” compreendem-se as diferentes possibilidades de jurisdições subnacionais, desde os municípios e unidades federativas, até outros arranjos de administração (províncias, condados, cantões, vilas). Adota-se o termo como uma adequação a forma como a linguagem relativa à atores subnacionais estão dispostos nos parâmetros dimensionados pela UNFCCC e pelo LGMA;

¹⁷ No original: “We also need them to have the courage to let go where they can - to hand the baton to cities and regions, as this is a race which can only truly be won from the bottom up”.

No decorrer de seu discurso, o Prefeito também faz críticas diretas à concentração de políticas climáticas em soluções essencialmente baseadas no mercado e defende uma maior regulação e tributação governamental à grandes emissores de carbono (Burnham, 2021). É um posicionamento firme e até mesmo alinhado com a defesa de temas como justiça climática e redução de desigualdades, mas que também não deixa de provocar algumas indagações igualmente relevantes.

Para o escopo deste estudo, três pontos em especial podem ser ressaltados: (i) é possível efetivamente “passar o bastão às cidades e regiões” quando se trata da Governança Global do Clima? (ii) seria exatamente a “coragem de liberar” dos governos nacionais – compreendendo tal como uma flexibilização difusão na distribuição de competências e acesso a espaços de decisão – o que faltaria para ampliar a coordenação da ação subnacional dentro da UNFCCC? (iii) Como o modelo de governança “de baixo para cima” que fundamenta o Acordo de Paris, tem enquadrado os governos locais em sua estrutura?

Acerca do primeiro ponto, compreendendo a ideia de se “passar o bastão” da governança aos entes subnacionais como uma outorga de maior autoridade e capacidades políticos dentro da Convenção-quadro de Clima, é importante que se analise criticamente a ideia de “cidades e regiões” como uma coalizão homogênea em suas demandas e encaminhamentos para o regime de clima (Westman; Broto; Huang, 2023). A representação oferecida em grupos como o LGMA possui uma tarefa complexa para se estabelecer uma representação e coordenação uníssona da agenda do grupo para a UNFCCC (Kuyper; Bäckstrand, 2016).

Frente a esses dilemas de coordenação, seria equivocado afirmar que a representação articulada por meio do grupo LGMA e de seus porta-vozes para a Convenção-quadro de Clima se desenvolve de forma totalmente independente. O LGMA, sendo um dos nove grupos constituintes de representações não-governamentais, é também baseado na vinculação destes governos locais à um outro tipo de ator na governança do clima: as Redes Transnacionais de *Advocacy*, (Keck; Sikkink, 1998; Kern *et al.*, 2024). No caso do LGMA, desde 1995, quando o grupo constituinte foi oficialmente estabelecido na ocasião da primeira COP, a rede ICLEI: Governos locais pela Sustentabilidade opera o ponto focal designado à coordenação das atividades do grupo para a Convenção-quadro (LGMA, s.d.).

O LGMA também atua em nome da coalizão “*Global Taskforce for Climate Action*” que, conforme informação disponibilizada em seu sítio virtual¹⁸, se define como um mecanismo de coordenação e consulta formado pelas maiores redes internacionais de governos locais para

¹⁸ Disponível em: <https://www.cities-and-regions.org/>.

a realização de ações conjuntas de *advocacy* em temas da política climática global. De acordo com Perpétuo (2025), esse grande clube é também “composto por cerca de 45 organizações acreditadas (20 listadas no site)” e opera em outros regimes além da UNFCCC – como no caso dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e da Nova Agenda Urbana da ONU-Habitat (Global Taskforce, s.d.).

Mais adiante, o tema das redes transnacionais de governos locais na GGC será retomado, mas é possível adiantar que há um papel bem estabelecido dessas redes como organizações intermediárias entre o espaço local e o internacional oferecido em conferências como as COPs. Neste caso, parece igualmente relevante compreender o que ocorre quando, as representações subnacionais ocupam estes espaços de autoridade dentro para a Convenção-quadro e qual agenda de governança climática é pautada por esse tipo de ator.

Ao se “passar o bastão” para os governos locais dentro da UNFCCC, antes mesmo que o bastão chegue à mão destes atores, ele é cancelado por um leque de organizações em seus próprios mecanismos de governança (Losada, 2019; Perpétuo, 2025). Ou seja, quando Andy Burnham (2021), ou qualquer outra liderança subnacional, ocupa um espaço de interlocutor dentro na representação oferecida pelo LGMA, é importante destacar ele não fala apenas enquanto um prefeito: ele se posiciona enquanto um membro de uma rede transnacional, pautando temas que são entendidos como relevantes às organizações das quais a agenda climática da sua cidade está vinculada – no caso de Manchester, o ICLEI e o Pacto Global de Prefeitos para o Clima e Energia (GCoM).

Em um segundo apontamento, recorda-se que uma das principais inovações à governança da UNFCCC incorporadas pelo Acordo de Paris se deu pelo abandono da função do Secretariado como prescritor de políticas, dando lugar a um arranjo mais flexível e nacionalmente determinado (Marquardt; Fast; Grimm, 2022). Então quando se fala em “coragem de liberar”, é válido refletir quais tipo de regulações poderiam representar um constrangimento à uma ação climática mais autônoma a partir da camada subnacional.

É também uma demanda particularmente curiosa, considerando a crítica de que a proliferação das redes transnacionais nas agendas climáticas urbanas, não ocasionalmente, reproduz pressões derivadas da incorporação destes atores ao que Gordon (2024) compreende como o “sistema global do neoliberalismo”, enquanto um ecossistema de governança privada sob o signo do liberal ambientalismo (Gordon, 2024; Bernstein, 2001).

Pensando que processos como o das NDCs, que são delimitadas a partir de articulações relevantes no território de cada Estado-parte, talvez seja válido questionar até que ponto os atores não-parte da UNFCCC – não-estatais e subnacionais – estão sendo incorporados no

gerenciamento da agenda climática e construção desses objetivos nacionais (Maia; Serafim; Alves, 2024). É a partir desse tipo de mobilização que objetivos em interface à ação dos entes subnacionais são agregados às contribuições reportadas pelas partes à UNFCCC – como no caso dos “componentes urbanos” das NDCs (Van Staden, 2023).

Por outro lado, olhando para os processos que se desenvolvem em nível internacional, como é a Conferências das Partes, não parecem existir muitas restrições – ou pelo menos, não de forma direta – para constranger o engajamento deste tipo de ator na estrutura de governança da UNFCCC. Na realidade, pode se dizer que as normativas de filiação de organizações ou indivíduos aos grupos constituintes de não-parte da Convenção-Quadro são consideravelmente flexíveis. De acordo com nota publicada pelo próprio Secretariado:

A participação em um determinado grupo constituinte por um observador é uma escolha do um indivíduo ou organização individual e não é oficial, nem obrigatória. Ela não impede a comunicação direta com a secretariado por qualquer organização individual de observadores, nem implica em qualquer soberania sobre o grupo constituinte por parte da organização ponto focal (UNFCCC, 2023; tradução nossa.) É importante mencionar, que é em função desse caráter voluntarista, onde que não há uma regulação específica a partir da Convenção-quadro que vincula governos locais à obrigações para o Acordo de Paris, que não ocasionalmente estes atores vieram a adotar posições contrárias ao de seus governos nacionais (Prado; Junqueira; Mauad, 2021;). Esse foi o caso observado na mobilização de campanhas como a “*We Are Still In*” em reação à primeira saída de Donald Trump do Acordo de Paris, bem como de outros movimentos pautando a ideia de um federalismo climático em alternativa à deslegitimação desses arranjos (Bexell; Bäckstrand, 2022; Setzer; Fenna; Jodoin, 2022).

Sobre o terceiro ponto, possivelmente, uma das questões mais substanciais à uma análise da governança pós-Paris, contida na fala de Burnham (2021) traduz uma demanda legítima ao reforço da governança multinível e de uma construção “de baixo para cima” para os processos da política climática global. Mas há uma questão, não ocasionalmente interpretada de modo equivocado sobre os significados atribuídos à noção de um modelo “de baixo para cima” para a GGC, diante dos diferentes atores que constituem os seus complexos de governança (Abbott; Faude, 2022).

Para os estados-parte da UNFCC, a consolidação de uma arquitetura de baixo para cima ao final da COP21 representou um sinônimo de mudanças estruturais à interpretação do princípio de Responsabilidades Comuns, Porém Diferenciadas (CBDR), e na distribuição de competência quanto à regulação das emissões globais, além da criação de novos mecanismos internacionais de transparência (Stern, 2024; Kolmas, 2023; Allan; Roger; Hale, 2023). Na

camada subnacional, essas mudanças se constataram em um maior reconhecimento destes atores como relevantes para implementação do Acordo e até pela institucionalização alguns espaços de articulação no âmbito da Convenção-quadro para avaliar suas contribuições (Bernstein; Hoffman, 2017; Hale, 2016; van der Ven; Allan, 2019).

Esta é uma condição que possui seus méritos em termos do *advocacy* exercido pela lideranças e redes de governos locais, mas não indica que a UNFCCC se horizontalizou a ponto de atribuir maiores responsabilidades a estes e outros atores não-estatais em sua estrutura operacional. Na prática, o Acordo de Paris poderia ser compreendido como um arranjo de características híbridas: ele incorpora um modelo *bottom-up*, movido por contribuições nacionais dos Estados-parte para o Secretariado, mas mantém um sistema flexível de regras *top-down* para o monitoramento e reporte desses objetivos, regulado a partir do Secretariado aos Estado-parte Convenção-quadro (Stern, 2024; Dimitrov, 2016).

É possível reconhecer de que novos espaços de atuação não-estatal se somam às COPs a partir de 2015, o que fortaleceria a ideia de uma governança “de baixo para cima”, mas isso não significa necessariamente que a governança pós-Paris haveria passado o bastão a esse tipo de ator. Em termo de participações diretas no processo climático internacional, a estrutura de governança da UNFCCC passou a permitir diferentes formas de engajamento, desde espaços para atores não-estatais realizarem declarações durante negociações intergovernamentais, além de submissões aos seus órgãos subsidiários (Bäckstrand; Kuypers; Narisitoui, 2021) Ao mesmo tempo, esse contexto não resultou em regulações específicas em torno dos procedimentos negociados nas conferências e mecanismos formais de transparência e prestação de contas. Ainda, como aponta Streck (2021, Tradução nossa¹⁹): “[...] há pouca interação normativa ou institucional direta entre a esfera climática formal e intergovernamental e a esfera climática informal e transnacional [...]”.

A Campeã de Alto Nível (HLC) da 28ª Conferência das Partes da UNFCCC (COP28), Razan Al Mubarak (2023), fez um comentário sobre papel dos governos locais na agenda climática global, durante o Congresso Mundial do ICLEI de 2024. Conforme Al Mubarak: “Muitos países dependem da implementação das cidades, estados e regiões para cumprir os objetivos estipulados em suas NDC’s sob o Acordo de Paris. Isso destaca a importância de fortalecer o alinhamento das políticas nacionais com os níveis subnacionais”

É uma narrativa recorrente, que associa o nível subnacional à possíveis vantagens na implementação do Acordo do Paris frente a sua maior discricionariedade e interlocução na

¹⁹No original: “[...] there is little direct normative or institutional engagement between the formal, intergovernmental and the informal, transnational climate sphere [...]”.

adaptação das políticas internacionais de clima aos seus contextos específicos – uma máxima presente na ideia de “pensar global, agir local” (Green, 2022; Hsu; Manya; Goyal, 2025). Dentro dessa perspectiva, cidades, estados e outros territórios urbanos são também enquadrados como “laboratórios para a experimentação” partir da construção de soluções climáticas baseadas no local (Bulkeley, 2023). É também uma dinâmica que dialoga com o engajamento destes atores em iniciativas de governança externa como as redes transnacionais, para o compartilhamento do que estas organizações compreendem como “boas práticas” de governança do clima.

Mas como também questiona Bulkeley (2023) em um mundo em aquecimento, há tempo hábil para concentrar mais esforços na experimentação do que na regulação e, essencialmente, em sua implementação? As abordagens da experimentação e financeirização de soluções seria a mais adequada antes do estabelecimento de regulações mais específicas em torno de objetivos de mitigação e adaptação? Maia, Serafim e Alves (2024), retomam a questão das lacunas relevante nos sistemas de monitoramento, relato e verificação destinados à ação climática subnacional. Esta é uma dimensão com fragilidades em sua incorporação no escopo da UNFCCC, que não apenas fortalece os riscos de uma “dupla contagem” aos esforços de mitigação reportados pelos governos nacionais em suas NDCs, como também tornam mais complexo o acompanhamento qualitativo das ações climáticas que se desenvolvem em escala local (Green; 2022).

Assim, é importante elaborar um pouco mais sobre como o modelo de governança incorporado pelo Acordo de Paris tem enquadrado atores que não estão diretamente vinculados regulações da UNFCCC, como no caso dos entes subnacionais. Para os Estados-parte, a ideia de uma governança de baixo para cima se estruturou de uma maneira bem mais institucionalizada em termos de sua forma, mecanismos e atribuições para o regime internacional de mudanças climáticas. Mas no que se refere às responsabilidades e “respectivas capacidades” desses e outros atores não-parte, parece se manter uma lógica de ordem *top-down* no escopo dos processos UNFCCC que poderia ajudar a compreender o porquê de atores subnacionais engajarem determinadas políticas na agenda internacional das mudanças climáticas (Gordon, 2024).

A literatura sobre o tema costuma apresentar a noção de que a partir do Acordo de Paris, o Secretariado da UNFCCC passou a operar como um mobilizador da ação não-estatal e subnacional na GGC, na busca por influenciar as negociações intergovernamentais e pressionar pelo cumprimento dos objetivos da Convenção (Saerbeck *et al*; 2020; Mai; Elsässer, 2022). Este processo, por vezes compreendido como “orquestração” como em Abott (2018), “*soft*

coordination” ou coordenação branda, como em Aykut *et al.* (2022), baseia-se numa estratégia onde burocracias internacionais como a UNFCCC utilizam-se de atores intermediários como os governos locais para induzir de modo direto ou indireto à implementação das metas do Acordo de Paris (Kuyper; Bäckstrand, 2017).

No contexto pós-Paris, isso se materializou na criação de mecanismos não-vinculantes sob os auspícios da UNFCCC voltados à ação climática de atores não-parte, como a Plataforma NAZCA/GCAP (COP20/COP22), a implementação de um posto de Campeão de Alto Nível (COP21) e uma série de campanhas advindas das Parcerias de Marrakesh (COP22), como a *Race to Zero* (COP26) e outras ações. Além do papel desempenhado pelas burocracias internacionais como orquestradores, esse processo de coordenação “de cima para baixo” de políticas também está contido na noção de “*establishment* climático”, como posto por Green (2022): um núcleo de INGOs e corporações multinacionais que operam de dentro dos processos multilaterais para influenciar a criação de normas, induzir normas e moldar o comportamento desses atores (Green, 2022; Losada, 2019).

Na coordenação da agenda de atores subnacionais para a GGC, esses núcleo de “internos” se relaciona diretamente com o papel exercidos pelas redes transnacionais de governos locais (Gordon, 2022). Esse é o caso de redes transnacionais de governos locais, como o ICLEI, “Governos Locais pelas Sustentabilidade”, que atua desde 1992 como ponto focal do LGMA, e da Rede C40 Cidades, formada inicialmente por megacidades e dotada de uma forte ligação às Filantropias Bloomberg, do bilionário e ex-Prefeito de Nova York, Michael Bloomberg (Gordon, 2022; Westman; Castán-Broto; Huang, 2023).

Anteriormente, a governança do Acordo de Paris foi caracterizada como uma “orquestra sem maestro”, uma analogia ao desenho institucional adotado pela UNFCCC, onde abandona-se o papel explícito do seu secretariado como prescritor de políticas em seus mecanismos de governança. Como já mencionado, é uma influência direta da utilização de termos como “orquestração”, que surgem a literatura como forma de identificar o gerenciamento de compromissos climáticos a partir da adesão de atores intermediários aos processos da UNFCCC e de conceitos como “governança sem governo” (Abbott *et al.*; 2021; Backstrand, Kuyper, 2024; Gordon; Johnson, 2017; Rosenau, 1992).

De modo algum, esses apontamentos buscam deslegitimar a posição do LGMA e dos governos locais dentro da UNFCCC. Mas eles são importantes para que se reconheçam possíveis implicações dessa representação e estabelecer alguns fios condutores para compreender as suas contribuições à governança do Acordo de Paris. Lembrando que antes de

constituir uma representação direta dos governos locais, ela é um espaço intermediado por um ecossistema atores por meio da filiação em redes transnacionais.

Não se buscou conduzir uma grande reflexão quanto à melhor adequação ou não do termo “orquestração” compreendendo que este se insere em discussões anteriores e mais robustas como a da própria governança multinível (Abbott; 2022). De todo modo, compreende-se que o seu uso carrega significados relevantes ao tema da governança multinível operacionalizados ao longo desta pesquisa, especialmente partir das dinâmicas constituídas na UNFCCC de modo transversal aos engajamentos das partes signatárias.

Mas conforme elaborado no capítulo anterior, o entendimento quanto ao estabelecimento de uma governança “de baixo para cima” não resultou diretamente em novas regulações específicas por parte do secretariado da Convenção-quadro, destinadas à gama de atores não-estatais e subnacionais reconhecidos como parceiros da implementação do Acordo de Paris. Tampouco, representou um fim à hierarquia de competências e representação de destes diante das partes negociadoras da UNFCCC (Stern, 2024).

Além disso, conforme Aykut (2024), frequentemente não seria apenas um, mas diversos potenciais condutores a esse processo, especialmente em torno de atores que oficialmente não fazem parte do processo de negociação, mas que se orientam majoritariamente por estratégias de *lobby* ou *advocacy*. Assim, é possível a “orquestra”, enquanto o ecossistema de governança que se estabelece em torno dos processos que orientam a UNFCCC, bem como de todo o seu complexo híbrido de atores, instituições e normas que compõem a governança global do clima (Abbott, 2022; Keohane; Victor, 2011; ; Krasner, 1982;). Já o “maestro”, enquanto um terreno político em disputa por diferentes agentes, e que não foi exatamente abandonado na COP21. Isso reflete em um dos argumentos que se busca averiguar de que a influência deste grupo, apesar de alguns avanços quanto a sua institucionalização, ainda é limitada no que se refere à agência e representação na Convenção-quadro.

Dessa forma, a perspectiva de que a governança do clima haveria passado por um momento de descentralização a partir do Acordo de Paris esbarra com uma participação ainda incremental e de baixa vinculação para atores não-parte nos processos da UNFCCC. Assim, retoma-se à pergunta que orienta esta pesquisa: Em que extensão os governos locais e autoridades municipais (LGMA) tiveram o potencial de influenciar os arranjos de governança estipulados pela UNFCCC na era pós-Paris?

Para iniciar o desenvolvimento dessa essa questão de forma mais específica para o LGMA, as próximas seções buscam situar qual o lugar ocupado pelos governos locais no concerto climático e identificar o formato como as políticas e narrativas sobre atores

subnacionais estruturam a sua participação na GGC. Assim, buscou-se compreender quais aspectos orientam o mandato da Constituinte dos LGMA para a UNFCCC, que tipo de atores estão efetivamente representados em sua estrutura e como estes atores operam institucionalmente nos principais mecanismos de intervenção às negociações de clima: as Conferências das Partes (COPs).

3.2 Compreendendo o mandato dos LGMA: A “voz das cidades e regiões”

Na ocasião da Rio-92 (UNCED) e no estabelecimento da Agenda 21 para o Desenvolvimento Sustentável, os governos locais ainda não possuíam uma plataforma de representação com mesmo o mesmo status institucional de Grupo Constituinte, ou pelo menos não como atualmente está posto na UNFCCC. Mas é possível dizer que ainda em 1992, a Cúpula que pautou a criação das três Convenções do Rio – Clima, Biodiversidade e Desertificação – também já atribuía um núcleo de “grupos majoritários” de organizações não-governamentais para a implementação da Agenda, dentre os quais incluía-se o eixo temático das “Autoridades Locais” (Organização das Nações Unidas, 1992). Conforme o texto adotado pela Agenda 21:

Autoridades locais constroem, operam e mantêm infraestrutura econômica, social e ambiental, supervisionam processos de planejamento, estabelecem políticas e regulamentos ambientais locais, e auxiliam na implementação de políticas ambientais nacionais e subnacionais. Como o nível de governança mais próximo das pessoas, desempenham um papel vital em educar, mobilizar e responder ao público para promover o desenvolvimento sustentável. (United Nations, 1992, Tradução nossa²⁰)

À época, o grupo das autoridades locais ainda não estava incorporado aos Comitês de Negociações Intergovernamentais (INC) estabelecidos para o desenvolvimento da Convenção-quadro de Mudanças Climáticas – diferentemente de grupos como das ONGs Ambientalistas (ENGO) do grupo de organizações para Negócios e Indústrias (BINGO), que já logravam o status oficial de grupos consultivos (UNFCCC, 1992; Cabré, 2011). Todavia, a Agenda 21 já trazia um enquadramento relevante a esses atores, contido na concepção dos territórios subnacionais enquanto “o nível de governança mais próximo das pessoas” na implementação

²⁰No original: “Local authorities construct, operate and maintain economic, social and environmental infrastructure, oversee planning processes, establish local environmental policies and regulations, and assist in implementing national and subnational environmental policies. As the level of governance closest to the people, they play a vital role in educating, mobilizing and responding to the public to promote sustainable development”.

da agenda de desenvolvimento sustentável, além da prescrição de dois meios de implementação voltado às associações de autoridades locais: facilitar o financiamento e o desenvolvimento de recursos humanos via *capacity-building* (Organização das Nações Unidas, 1992).

O final do século XX, sob os signos da globalização e desenvolvimento de novas instituições liberais, representa um momento de redefinição de ideias acerca do estado enquanto ator unitário na política ambiental global, acompanhado de um certo entusiasmo por parte das associações de governos locais nas agendas da sustentabilidade (Broto; Marvin, 2024; Kern *et al.*; 2024). Esse momento de inserção de novos temas e atores às relações internacionais, conforme Kern *et al.*; (2024), também é refletido na formação de uma primeira geração de Redes Transnacionais Municipais, pautando temas como a governança policêntrica e reforçando narrativas acerca do potencial de auto-organização desses atores da criação e manejo de regulações em escala local (Gordon, 2020).

Jeb Brugmann (2009), fundador do ICLEI, “Governos Locais pela Sustentabilidade”, por exemplo, comenta que a rede surge em 1990 após uma sequência de mobilizações de líderes de trinta cidades nos Estados Unidos e Canadá, pressionando processos nacionais para a ratificação do Protocolo de Montreal (1989), ainda que isso fosse feito por meio de regulações locais. Este fato, somado à percepção de uma relativa influência da escala subnacional mediante os compromissos dos governos nacionais haveria despertado à atenção de membros do staff ligados ao Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas (PNUMA) – como no caso do ex-Diretor e Secretário Executivo da UNCED (1992) e da Conferência de Estocolmo (1972), Maurice Strong, visando a série de novos arranjos de governança do meio ambiente que viriam a ser incorporados pela Rio-92 (Brugmann; 2009; Brugmann; Otto-Zimmerman, 2020).

É possível considerar que o ICLEI já nasce com alguns acessos substanciais em termo de sua interlocução nos processos delimitados dentro do Sistema ONU. Conforme Perpétuo (2025) é um processo que dificilmente teria se desenvolvido de modo tão legitimado sem o apoio de personalidades relevantes do Secretariado do PNUMA e de instituições como o Banco Mundial e a OCDE (Brugmann e Otto-Zimmerman, 2020). Assim, a organização é diretamente incluída nas etapas preparatórios da Rio-92 e, até ultrapassando alguns protocolos e costumes, também realiza o seu primeiro Congresso Mundial (1993) na própria sede das Nações Unidas em Nova York (Brugmann; Otto-Zimmerman, 2020; Perpétuo, 2025;).

A partir da COP1 (1995) da UNFCCC realizada em Berlim, reproduzindo a estrutura de grupos majoritários das Nações Unidas, é estabelecidos o Grupo Constituinte dos Governos Locais e Autoridades Municipais (LGMA) para a Convenção de Clima, designando formalmente a rede ICLEI como o seu ponto focal (Cabré, 2011). Em síntese, o LGMA tem

operado como o ponto de entrada para engajar estados-parte nas agendas climáticas urbanas e garantir que os interesses locais e regionais sejam incorporados nas decisões, linguagens, e negociações da Convenção de Clima (ICLEI, 2018). Como consta em seu *website* oficial, o LGMA se define da seguinte maneira:

O LGMA tem servido como a voz de cidades e regiões nos processos globais desde que foi designada como um grupo constituinte oficial das Nações Unidas na Cúpula da Terra de 1992. Defendemos os governos locais na primeira Conferência das Partes sobre mudança climática (COP) em 1995 e continuamos a obter êxitos em advoca (LGMA; S.d; Tradução nossa²¹).

Vale mencionar que entre a COP1 (1995) até a COP17 (2011), outros segmentos da sociedade civil também são incorporados à essas estruturas, consolidando o formato atual em nove grupos constituintes²². Desde então, as funções atribuídas ao LGMA e às demais constituintes são baseadas em estratégias formais de intervenção, presença em outros espaços menos formais como pavilhões e *side events*, além da coordenação de atores não-parte – admitidos como observadores às conferências climáticas e vinculados à uma constituinte – compondo assim um papel de autoridade intermediária destes com o Secretariado da UNFCCC e delegações nacionais (Bäckstrand; Kuyper, 2017).

3.3 Sobre o seu mandato formal

De acordo como a cartilha de observadores para a SB62 (2025), o LGMA contribui para as negociações da UNFCCC por meio de um processo anual de submissões escritas, verbais e sessões de negociação virtuais ou presenciais para a entrega da agenda da ação da UNFCCC junto aos Campeões de Alto Nível, engajando no desenvolvimento do calendário e iniciáticas

²¹ No original: “*The LGMA has served as the voice of cities and regions in global processes since were designated an official United Nations constituency group at the 1992 UN Earth Summit. We advocated for local governments at the first climate COP in 1995 and continue to achieve advocacy success for multilevel action across the climate, nature, and desertification agendas*”.

²² ONGs Ambientalistas (ENGO) e de Negócios e Indústrias (BINGO) desde 1992 nos Comitês de Negociações Intergovernamentais para a UNFCCC; Governos Locais e Autoridades Municipais (LGMA) na COP1 (1995), Organizações de Povos Indígenas (IPO) na COP7 (2001); Organizações Independentes e de Pesquisa (RINGO) na COP9 (2003); Organizações Sindicais (TUNGO) antes da COP14/CMP4 (2008); Organizações de Mulheres e Gênero (WCG) e de Jovens e Crianças (YOUNGO) pouco antes da COP 17/CMP 7 (2011), bem como um status provisório ainda sob revisão para à Constituinte de Agricultores (UNFCCC, s.D.). Além disso, conforme nota da Presidência da COP30 (2025) desde 2016 (COP22), “o Secretariado da UNFCCC passou a reconhecer três grupos informais que contribuem para os debates da COP: As Organizações de Fé, FBOs na sigla em inglês), as organizações de Educação, Comunicação e Engajamento (ECOs na sigla em inglês) e Parlamentares. Eles não possuem todas as prerrogativas que as constituintes possuem, mas também participam das reuniões e recebem um número mais limitado de credenciais.”

das Presidências das COPs e colaborando com a ação “Amigos das Ação Multinível” no rascunho e adoção de decisões da COP (UNFCCC, 2025).

De modo geral, o seu mandato e o dos demais grupos constituintes para a UNFCCC parte dos mesmos mecanismos: (i) acesso à informação (ii) acesso à plenária; (iii) direito à intervenção; (iv) acesso à workshops e outras reuniões, além de (v) servir como o ponto de apoio oficial às organizações e indivíduos observadoras que se vinculam ao seu segmento (UNFCCC, 1997). O Quadro 1 sistematiza algumas das principais atribuições formalmente delegadas às Constituintes nos processos estabelecidos pela UNFCCC e é derivada de documentos oficiais e relatórios divulgados por organizações pelo secretariado e pela organização ponto focal do LGMA (UNFCCC, 1997; ICLEI, 2018; UNFCCC 2025).

Quadro 1 – Mandato dos Grupos Constituintes para a UNFCCC

Mecanismo	Enquadramento aos Grupos Constituintes
Acesso à informação	- O Secretariado da UNFCCC fornece informações relevantes sobre seus processos ao Grupo Constituinte, podendo convocar reuniões formais e informais, compartilhar antecipadamente dados sobre as sessões em andamento e disponibilizar documentos de forma contínua ao longo das negociações."
Acesso à Plenária	- O Grupo Constituinte tem acesso ao plenário apenas nos momentos anteriores e posteriores às reuniões, com possibilidade de acesso adicional no âmbito dos órgãos subsidiários. Também pode se manifestar em eventos de alto nível, que reúnem negociadores nacionais, ministros e outros tomadores de decisão.
Direito de Intervenção	- O direito de intervenção dos grupos constituintes se dá por meio de declarações oficiais, geralmente permitidas ao final das sessões plenárias, com duração aproximada de cinco minutos por grupo; - Essas intervenções podem ser apresentadas oralmente durante as negociações ou submetidas por escrito ao Secretariado, representando os interesses coletivos do respectivo grupo constituinte.
Acesso à Workshops e outras Reuniões	- Há uma variedade de workshops realizados ao longo dos encontros formais da UNFCCC e de seus órgãos subsidiários, os quais podem ser organizados pelos grupos constituintes, pelo Secretariado ou por outras organizações. O grupo pode nomear representantes para participar desses workshops e também colaborar com o Secretariado na promoção de uma participação representativa de observadores em reuniões de acesso limitado. - Podem ser concedidas credenciais adicionais para participação em sessões com número restrito de vagas, conforme critérios definidos pelo Secretariado. O grupo, ocasionalmente e de forma limitada, também pode ser convidado para a Recepção Ministerial promovida pelos governos anfitriões das Conferências das Partes. Há ainda a possibilidade de acesso a reuniões bilaterais com representantes dos órgãos da Convenção, bem como convites do Secretariado para encontros restritos.
Ponto de apoio aos seus afiliados	- O Grupo Constituinte atua como canal de repasse das informações oficiais fornecidas pelo Secretariado da UNFCCC e é responsável por oferecer suporte logístico aos seus membros durante as sessões;

	- Também coordena a participação dos observadores ao longo das sessões, organizando reuniões diárias do grupo, encontros com representantes oficiais, além de gerenciar listas de palestrantes e designar representantes para funções oficiais.
--	---

Fonte: Elaboração Própria, a partir de UNFCCC (1996), ICLEI (2018) e UNFCCC (2025)

É relevante fazer a observação de que a estrutura dos grupos constituintes tem em seu cerne a participação não-estatal pelo credenciamento de organizações observadoras. Mas no caso dos entes subnacionais, há de se considerar que por estes constituírem atores governamentais, o seu credenciamento às atividades da UNFCCC se dá como “parte” de suas delegações nacionais. É uma diferenciação importante, porque a possibilidade de um indivíduo ou organização se afiliar à uma Constituinte é explicitamente indicada à membros observadores, como aponta a UNFCCC (2025):

Quando uma organização solicita admissão pelo COP como nova observadora, ela indica sua filiação a uma constituinte. Depois que for formalmente admitida pela COP, o secretariado compartilha a lista de novos observadores com os pontos focais das respectivas constituintes, com base nas informações fornecidas no formulário de dados de contato (UNFCCC, 2025; Tradução nossa²³).

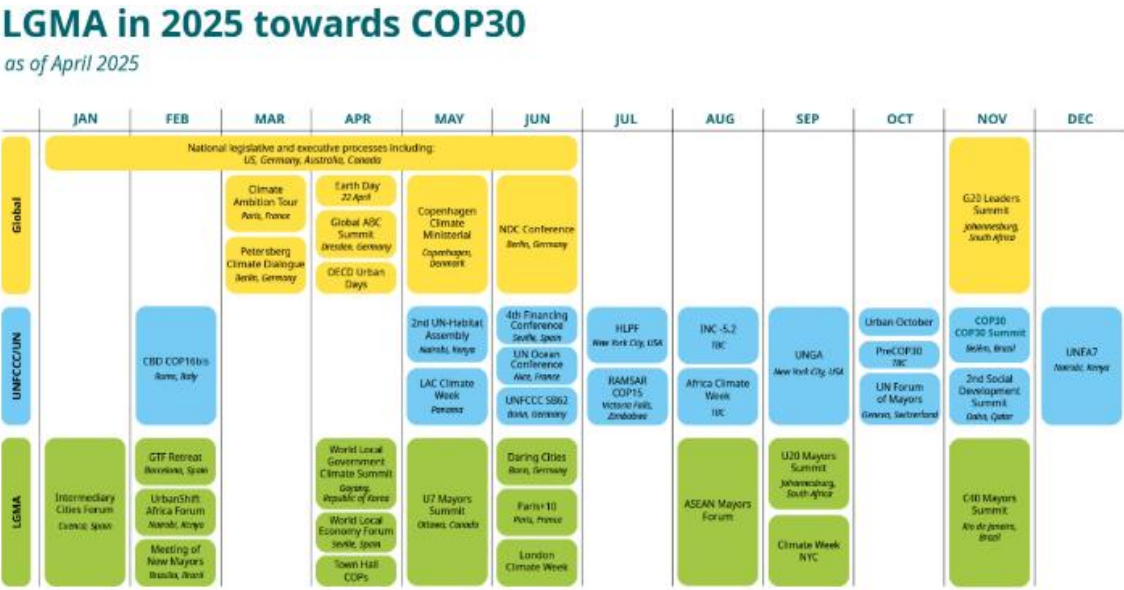
Isso não exclui indivíduos em representações como prefeituras e governos estaduais, por exemplo, de se engajarem em atividades propostas pelo LGMA – até mesmo por uma questão de relacionalidade à sua agenda temática. Além dos mecanismos ligados às negociações intergovernamentais da UNFCCC, o LGMA direciona atividades em uma gama de espaços situados na Zona Azul de conferências como as COPs e SBs (Saerbeck et al; 2020). De forma específica, é o caso do “Pavilhão da Ação Multinível e Urbanização”, coordenado conjuntamente pela ONU-Habitat e o ICLEI, além da ações mobilizadas pela presidência da COP, no caso dos “dias temáticos” para os temas urbanos e demais colaborações com a cidade e região anfitriã da conferência e outros parceiros (Presidência da COP29, 2024; LGMA, 2025). São espaços mobilizados em torno da realização de painéis de alto nível, palestras e networking, financiados e mobilizados por uma diversidade de Redes Transnacionais e agentes públicos e privados (LGMA, 2025).

A estratégia de trabalho do LGMA também inclui a sua participação contínua em outros regimes e organizações internacionais, como a ONU-Habitat, a Convenção sobre Diversidade

²³ No original: “When an organization applies for admission by the COP as a new observer, it indicates constituency affiliation. Once it is formally admitted by the COP, the secretariat will share the list of new observers with respective constituency focal points according to the information provided in the contact details form”.

Biológica (CDB), a Convenção de Combate à Desertificação (UNCCD), os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), e até fóruns de clubes como o Urban20 (G20) e organizações como a ASEAN e OCDE. À título de exemplificar, a Figura 3 apresenta o cronograma de eventos do LGMA ao longo do ano. Essa participação em múltiplos espaços de articulação da agenda urbana internacional tem sido um pilar central do *advocacy* exercido pelo LGMA até que se chegue à uma COP (LGMA; s.d.).

Figura 3 - Cronograma anual do LGMA rumo à COP30 (2025)



Fonte: LGMA (2025)

3.4 Quanto à sua governança, agência e legitimidade procedimental

Na incorporação de abordagens para um “multilateralismo híbrido” na UNFCCC, os seus nove grupos constituintes foram convocados a engajar ativamente no monitoramento e implementação dos objetivos negociados no Acordo de Paris (Marquadt; Lovebrand; Buhre, 2024; Bäckstrand *et al*; 2017). Como já apresentado, a atribuição de um mandato formal para atores não-parte, ainda que em base voluntária na condição de “observadores”, tem mobilizado discussões sobre da descentralização do processo multilateral e de suas negociações intergovernamentais, fenômeno frequentemente associado à abordagem uma abordagem *bottom-up* de governança consolidada na COP21 (Bäckstrand *et al*; 2017; Hale, 2016; Green, 2022).

A paisagem das negociações de clima é composta por uma demanda recorrente por participação de atores não-estatais e subnacionais, em espaços que tendem a se desempenhar à “portas fechadas” e restritas a representações de estado e ao *bureau* da Convenção de Clima (Dimitrov, 2016). Em termos de capacidade de agência, as constituintes estão longe virar o jogo da tomada de decisão na UNFCCC. Mas quando incorporados à grupos técnicos e espaços de negociação, estes atores constituem um terreno político cujos esforços para influenciar os tomadores de decisão à adotarem novos consensos em torno de linguagens específicas aos seus eixos de ação não podem ser negligenciados.

A agenda de ação do LGMA, por exemplo, orbita por zonas informais e *side events*, mas também em plenárias oficiais, reuniões da COP/CMA/CMP, diálogos diretos com a presidência da conferência, segmentos de alto nível (HLS) e os encontros ministeriais para a urbanização e mudanças climáticas (LGMA, 2024). Como aponta Mauad (2018), ocupar espaços como a UNFCCC e outros fóruns multilaterais, não significa, necessariamente, que cidades e outros entes subnacionais estão “exercendo poder” no regime climático, tampouco, que possuem uma efetiva capacidade de agência na GGC. Por outro lado, considerando que este atores representam governos locais e autoridades municipais, por sua vez, atores governamentais, o LGMA lograria de altos níveis de poder em suas dimensões “simbólica”, de “influência” e “material”: respectivamente, mediante a sua legitimidade para pautar problemas públicos, no acesso à agentes-chave aos processos de tomada de decisão e na disposição de recursos e posicionamento de governos subnacionais na economia global (Nasiritousi; Hjerpe; e Linnér, 2016, Tradução nossa²⁴).

Além disso, comparados à outros grupos constituintes como YOUNGO (Juventudes), WGC (Mulheres e Gênero) e IPO (Povos Indígenas) que são majoritariamente mobilizados a partir de movimentos sociais e populares, o LGMA também estaria à disposição de bem mais recursos técnicos e financeiros para desenvolver suas atividades (Kuyper; Bäckstrand; Schroeder, 2017; Thew, 2018). Todavia, nenhuma dessas condições foi compreendida como forte o suficiente para elevar o *status* do grupo na UNFCCC de modo muito diferente das outras constituintes, o que indicaria que o nível de poder e capacidade de agência dos governos locais está restrita ao nível doméstico (Nasiritousi; Hjerpe; Linnér, 2016).

Espaços para a representação plural também podem operar como uma faca de dois gumes: da mesma forma em que podem se relacionar à um processo de renovação dos regimes e circulação de novas ideias e debates, estes também podem corroborar com a manutenção de

²⁴ No original: “symbolic powers”, “leverage powers” e “material powers”.

padrões de poder e reforço de narrativas hegemônicas (Westman; Broto; Huang, 2023). Gay-Antaki (2025), por exemplo, elabora sobre como até mesmo grupos constituintes da UNFCCC, em determinado momento apoiados por negociadores do Norte Global, foram instrumentalizados para desviar o foco narrativo de pautas levantadas por negociadores de países periféricos – desafiando a ideia de que representação está necessariamente associada à legitimidade procedimental e interseccionalidade de múltiplos atores do sistema internacional (Kuyper; Bäckstrand, 2021)

Uma questão latente observada no grupo LGMA, que se posiciona publicamente como “a voz das cidades e regiões no processo da UNFCCC”, está contida na ideia de que o ato de falar em nome do outro é uma prática sensível quanto à habilidade dos interlocutores em interpretar experiências plural. (Marquadt; Lovebrand; Buhre, 2024; LGMA, S.d.). Em grupos para uma representação ampla, como o caso das cidades e estados de todo o mundo, há a expectativa de que estes atores ofereçam um maior contraponto das narrativas à sua inserção na política climática internacional (Westman; Broto; Huang, 2023). Mas no caso do LGMA, este pode ser lido como um grupo de posição menos confrontadora e mais dialógica, e que o impacto positivo do ICLEI na agenda do grupo para a UNFCCC tenderia a suprimir dissensos com os demais afiliados (Kuyper; Bäckstrand; Schroeder, 2017).

3.4.1.1 *Instrumentos de governança*

Kuyper e Bäckstrand (2016) possuem uma análise aprofundada sobre instrumentos de governança adotados pelos grupos constituintes da UNFCCC, enfatizando questões como transparência e representação. Em perspectiva comparada baseada em observações de campo, condução de entrevistas e consulta à dados qualitativos são analisados elementos como a presença de: (i) Constituição; (ii) Mecanismos de votação; (iii); Reuniões diárias; (iv) Grupos de Trabalho no nível da constituinte; (v) Reuniões anuais (Kuyper; Backstrand, 2016).

A literatura sobre os instrumentos de governança destes grupos é consideravelmente escassa, especialmente com referências diretas ao LGMA. Mas, considerando quase uma década da publicação destes estudos, há algumas atualizações quanto a esses instrumentos que podem ser destacadas mediante à consulta à documentos publicados num períodos mais recente (2015-2025), bem como na observação de atividades do grupo registradas publicamente em boletins e encontros mensais.

Quanto a existência de uma constituição, já foi apontado que o grupo não possui uma personalidade autônoma mediante a UNFCCC, e que tanto as suas atividades como a sua

estrutura de governança estão atribuídas à organização ponto focal: o ICLEI. Assim como constatado por Kuyper e Bäckstrand (2016), não há um documento formal disponibilizado publicamente, com princípios e normativas que orientam os procedimentos da constituinte e seus associados. Vale mencionar que nem a versão mais atualizada da Constituição do ICLEI (2021) faz qualquer menção ao LGMA ou à UNFCCC.

Do mesmo modo que o grupo não apresenta normas de procedimento explícitas, também não foram observados indícios da existência de um sistema de votação para a definição de lideranças encarregadas à coordenar o grupo. Esta designação está a cargo do Secretário-Geral do ICLEI, e conforme Kuyper e Bäckstrand (2016) é um profissional pago no escopo do seu Secretariado Mundial. Desde 2013, esta posição de liderança para o LGMA é exercida por Yunus Arikan²⁵, Diretor de Advocacy Global do ICLEI e que conforme informações públicas disponibilizadas pela rede, atua no engajamento da agenda subnacional em órgãos internacionais e acordos multilaterais, não somente da UNFCCC (ICLEI; S.d.). É um processo particularmente designado pela organização ponto focal, não eletivo e de baixa rotatividade, diferente de grupos como a YOUNGO que anualmente elegem em votação virtual dois representantes – um do Sul Global e outro do Norte Global – para coordenar os trabalhos da constituinte (Thew, 2018).

Como também abordado anteriormente²⁶, faz parte do mandato formal dos grupos constituintes a realização de reuniões diárias aos seus associados durante o período das conferências da UNFCCC. Contudo, maiores definições quanto ao formato em que essas reuniões são conduzidas – de forma aberta ou fechada – estão à discrição da organização ponto focal (Bäckstrand; Kuyper, 2016). É possível considerar que no âmbito do LGMA, a realização destas reuniões é bastante personalizada na figura de Arikan e de membros da equipe ICLEI. O que, por sua vez, implica em alguns dilemas relatados em registro de campo de Kuyper; Bäckstrand e Schroder (2017) no acompanhamento dessas reuniões na COP20:

[...] os autores buscaram participar de reuniões matinais por três dias consecutivos. O ponto focal, contrariando os procedimentos do UNFCCC, cancelou ou deixou de comparecer a essas reuniões nas duas primeiras vezes. Na terceira ocasião, o ponto focal apareceu quase uma hora atrasado e fez uma

²⁵ Conforme informação disponibilizada pelo Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (2025): Yunus Arikan nasceu em Ancara, Turquia e é engenheiro ambiental de formação, pela Middle East Technical University. Entre 2002 e 2008, desempenhou um papel ativo na promoção de políticas climáticas, contribuindo especialmente para a integração da Turquia aos processos climáticos internacionais e ao Protocolo de Quioto. Em 2009, iniciou sua carreira no ICLEI, no Secretariado Mundial em Bonn, Alemanha. Nesse contexto, coordenou a Agenda de Cidades de Baixo Carbono do ICLEI, ajudou a estabelecer o Centro de Bonn para Ação e Relato Climático Local – carbonn, gerenciou a Secretaria do Conselho Mundial de Prefeitos para a Mudança do Clima e atua como ponto focal do grupo constituinte de Governos Locais e Autoridades Municipais (LGMA) junto à UNFCCC (ICLEI; S.d.; UNDESA, S.d.);

²⁶ Ver quadro 1, pg. 52.

apresentação de cinco minutos no corredor, em frente à sala de reunião. Embora membros das constituências tenham conseguido exigir justificativas, houve descontentamento quanto à falta de comunicação do ponto focal e de outros membros do ICLEI. Posteriormente, durante uma discussão no local com um membro da LGMA, os autores perguntaram sobre a falta de informações do ponto focal e a frustração geral com os encontros cancelados. Esse respondente afirmou que, embora as reuniões tivessem sido adiadas ou canceladas, isso se devia à quantidade de trabalho árduo empreendida por Arikan e outros membros do ICLEI (Kuyper; Bäckstrand; Schroeder, 2017, Tradução nossa²⁷).

Em anos mais recentes, estes problemas de agenda parecem ter sido resolvidos por meio de uma maior consolidação das atividades do LGMA em espaços fixados na Zona Azul das COPs, também refletida na estrutura de comunicação estabelecidas grupo em seus canais *online*. O canal do YouTube do ICLEI Global (S.d.), por exemplo, agrega registros de variadas transmissões ao vivo realizadas por Yunus Arikan a partir do Pavilhão da Ação Multinível e Urbanização, compilando resumos da atuação do grupo diariamente publicados no período das COPs, gravação de painéis e *side events*, além de outros registros de lideranças de OIGs, ministérios e governos subnacionais do mundo todo. Os registros, o conteúdo e volume dessas transmissões variam bastante entre a COP21 à COP29, mas têm sido sendo publicados de modo mais consistente a partir da COP28 (2023), quando foi instituído o Pavilhão do grupo na Zona Azul.

Kuyper e Bäckstrand (2016) não haviam localizado indícios substanciais de que o LGMA promovia reuniões ao longo do ano aos seus afiliados, reforçando a ideia de que o ICLEI concentrava todas as etapas de formulação da posição oficial da constituinte para as COPs. No entanto, a consulta aos registros dessas atividades aponta que da COP25 (2019) em diante, o LGMA passa a conduzir encontros mensais públicos por meio da realização de *webinars* destinados aos seus associados e demais pessoas interessadas.

Atualmente, o grupo tem oferecido duas sessões, conduzidas num mesmo dia em horários distintos, buscando viabilizar a presença de participantes em diferentes zonas temporais. Em complemento, o LGMA conta com a publicação de boletins mensais em formato de correio eletrônico, apresentando atualizações sobre as ações da constituinte e outras agendas

²⁷ No original: “[...] the authors sought to attend morning meetings three days in a row. The focal point, against UNFCCC procedures, either cancelled or failed to attend said meetings the first two times. On the third occasion the focal point turned up almost an hour late and gave a five minute briefing in the hallway outside the meeting room. Although members of the constituencies were able to demand justifications, there was discontent about the lack of communication from the focal point and other ICLEI members. Subsequent to this meeting, in an on-site discussion with an LGMA member, the authors asked about the lack of information from the focal point and the general frustration about the cancelled meetings. This respondent stated that, although meetings had been delayed or cancelled, it was due to the amount of hard work undertaken by Arikan and other ICLEI members”.

de parceiros tangentes à ação climática subnacional²⁸. Não foram percebidas maiores restrições e burocracias para ao engajamento nestes encontros e qualquer pessoa com acesso à internet, independente de algum tipo de associação direta ao LGMA, pode se registrar. Em informação disponível no sítio virtual do LGMA (S.d.), também é relatado que esses encontros foram idealizados para “orientar governos subnacionais em questões-chave da governança multinível e nos mais recentes acontecimentos das negociações climáticas globais”.

Sobre o conteúdo dos webinários, estes são encontros com duração média de uma hora e que tendem a sempre seguir um mesmo padrão em sua estruturação: trazem uma introdução sobre o que é o LGMA, seguida de uma recapitulação da agenda do grupo nas últimas conferências das partes e interseccionais (COPs e SBs) e de repasses sobre as estratégias para as próximas conferências. Essa dinâmica parecer ter sido adotada de modo que indivíduos em diferentes níveis de engajamento e participação na constituinte consigam acompanhar os seus trabalhos e também são facilitadas pelo ponto focal do LGMA, Yunus Arikan e outros membros da equipe do ICLEI, ocasionalmente incluindo a contribuição de “parceiros” do LGMA e outros convidados (LGMA, 2025).

A observação desses registros também contribuiu com a coleta de informações importantes sobre a estrutura de governança adotada pelo LGMA. Por exemplo, durante o 7^a webinar mensal do LGMA (2025) para a COP30, Arikan (2025) comenta conta que o grupo tem buscado desenvolver melhor as suas estruturas organizacionais. Atualmente, esta é composta por um Comitê Diretor, formado por experts em “nível sênior”, responsáveis por desenvolver a posição do grupo rumo à COP; um Conselho Consultivo, de profissionais em “nível principal”, que se reúne três vezes ao ano; um núcleo de “Embaixadores do LGMA”, formado por atores em “nível político” e que se reúnem nos dois meses antecedentes às COPs e SBs; Grupos Temáticos, liderados por “parceiros do LGMA, além de outros grupos de coordenação nacional e regional. Conforme Arikan (2025):

[...] estamos entrando em uma era muito complexa e muito dinâmica. Nós temos que ser muito mais robustos e oferecer muito mais a riqueza da nossa constituinte com diferentes capacidades. Então, estamos discutindo agora como introduzir novos órgãos e como introduzir novas ferramentas. Mas basicamente, nós gostaríamos de fazer uso do nosso comitê de rascunho e comitê diretor de forma mais integrada. Um conselho consultivo dos nossos principais, nossos embaixadores para mantê-los alinhados e informados e receber os seus feedbacks ao longo do ano, para que não tenhamos que esperar até o final do ano. E nós gostaríamos de assegurar nossos grupos de trabalho e engajamento de forma mais efetiva internamente [...] (LGMA, 2025; Tradução nossa²⁹).

²⁸Conforme apresentado na Figura 3.

²⁹ No original: “we are entering a very complex and dynamic era. We need to be much more robust and offer much more from the richness of our constituency with diverse capacities. So, we are now discussing how to

Não estão nítidos quais os critérios de participação na estrutura organizacional do LGMA, definem as categorias de atores em nível “sênior”, “principal” ou “político”. Mas baseado na trajetória do grupo, é bem provável que essas funções sejam atribuídas à representantes de organizações credenciadas à UNFCCC – em geral, redes transnacionais de governos locais e outras associações – além de gestores públicos vinculados à agenda de ação do LGMA.

Kuyper e Bäckstrand (2016) também não haviam identificado a presença de grupos de trabalho na estrutura do grupo, atribuindo isso ao fato de que questões de ordem técnica costumam estar centralizadas em seus pontos focais externos à UNFCCC, como no caso do ICLEI. Durante o 5º encontro do LGMA (2025), é informado que o grupo atualmente está subdividido em oito grupos de trabalho, organizados em torno dos eixos de: (a) Adaptação; (b) Ação Multinível e CHAMP³⁰; (c) Fundo de Perdas e Danos; (d) Transição Justa; (e) Finanças; (f) Comunicações; (g) Rascunho de Posicionamento para a COP³¹; além de um (h) Grupo de Coordenação Nacional do Brasil para a COP30, estabelecido em tempos mais recentes (LGMA, 2025).

Outra constatação relevante sobre o LGMA e seus instrumentos de governança recai no fato de que os dados coletados na análise de Kuyper e Bäckstrand (2016) e Kuyper, Bäckstrand e Schroeder (2017) se restringem ao ano de 2014. Assim, as mudanças observadas em alguns dos instrumentos de governança, especialmente no que se refere às reuniões abertas e ao processo de construção das posições do grupo para as COPs, são fortes evidências de que, a partir da COP21, ou seja, com o Acordo de Paris, ainda que o grupo seja essencialmente coordenado pelo ICLEI, o LGMA passou a descentralizar parte de seus processos e tem buscado pela incorporação de ferramentas importantes para promover a transparência e o engajamento dos seus associados.

introduce new bodies and how to introduce new tools. But basically, we would like to make more integrated use of our draft committee and steering committee. An advisory council of our principal members, our ambassadors, to keep them aligned and informed and to receive their feedback throughout the year, so that we don't have to wait until the end of the year. And we would like to ensure our working groups and engagement more effectively internally”.

³⁰ Proposta CHAMP (*Coalition for High Ambition Multilevel Partnerships*), adotada pela Cúpula de Líderes Locais (LCAS) durante a COP28 (2023). Informações mais detalhadas sobre iniciativa estão descritas ao longo do Capítulo 5.

³¹ O grupo de trabalho para o rascunho de posição do LGMA, em seu formato atual, é composto por profissionais das seguintes organizações: ICLEI, C40, Pacto Global de Prefeitos (GCoM), Coalizão Under2, Governos Regionais para a Sustentabilidade, Regions4, Conselho de Municípios e Regiões da Europa (CEMR), Comitê de Regiões da União Europeia (CoR); (LGMA, 2025); Formações anteriores também já incluíram o Ross Center da organização *World Resources Institute*, assim como a CGLU.

Por outro lado, ainda não estão claro o quanto que esse processo é fundamentalmente externo à UNFCCC e nem o quanto ele consegue atingir resultados claros no nível do regime internacional de clima. Perpétuo (2025) descreve que a conjuntura atual do LGMA enfrenta alguns problema fragilidade institucional para negociar com cada presidência das COPs e com a própria UNFCCC. Desmistificando a ideia de prática, a sua governança tem se assentado em bases pouco institucionalizadas, no forte personalismo de suas lideranças e bastante voluntarista. Não somente, a falta de clareza por parte do LGMA acerca do que seria um modelo adequado de engajamento subnacional para o Acordo de Paris somado à ausência de autonomia financeira, de modo contrário ao que aponta Thew (2018), tem sido um desafio posto para que o grupo possa propor e sustentar as suas visões ambiciosas para os governos locais na Convenção de Clima (Perpétuo, 2025).

Diante dos mecanismos que estruturam a governança do grupo, é um pouco difícil distinguir o que é ICLEI e o que não é dentro do LGMA, uma condição que se desempenha de formas bastante distintas mediante outros grupos constituintes e seus pontos focais (Kuyper; Bäckstrand, 2017; Narisitousi; 2016; Thew, 2018; Gay-Antaki; 2025). Mas fazer essas distinções é importante em nível institucional para a garantia de sua legitimidade procedimental, principalmente quando o grupo se denomina a “a voz das cidades e regiões”.

Há também uma questão sobre os acessos de determinadas redes possuem à estrutura operacional da presidência das COPs e do secretariado da UNFCCC e que levantam dúvidas sobre qual agenda para governos locais tem sido pautada dentro do regime – tema a ser abordado na próxima seção. Todavia, é igualmente válido refletir que não parece existir um amplo processo de contestação à essa autoridade por parte da maioria dos entes subnacionais integrados às dinâmicas da GGC.

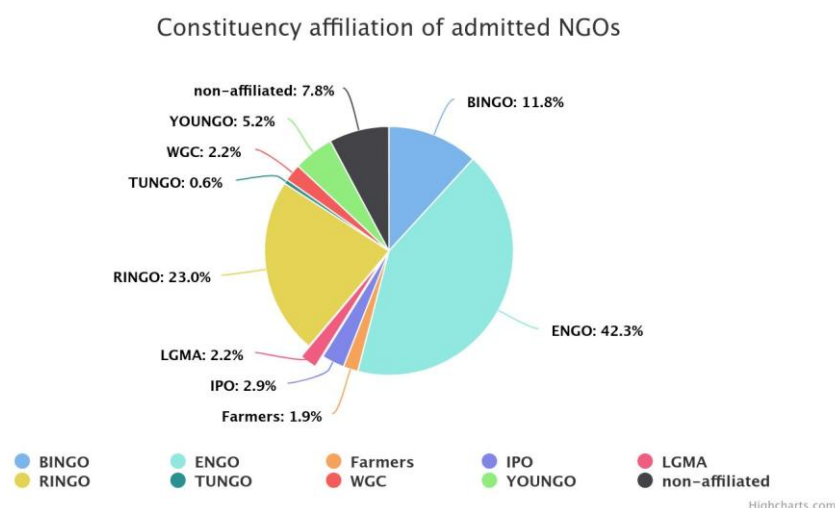
Como aponta Nasiritousi, Hjerpe e Linnér (2016), as constituintes não devem ser consideradas um bloco monolítico: elas representam um amplo espectro de ideias, de onde também podem surgir conflitos de interesse. De mesmo modo, também compartilham elementos suficientemente comuns para justificar a sua clusterização no âmbito da UNFCCC (Nasiritousi; Hjerpe; Linnér 2016).

3.5 O LGMA e seus associados

De acordo com Bäckstrand, Kuyper e Schroeder (2017), o LGMA é composto por representantes de governos subnacionais e das variadas redes globais e regionais que estes participam. De forma geral, o LGMA atua em nome da *Global Taskforce of Local*

Governments: uma coalizão de redes transnacionais de governos locais para a agenda das mudanças climáticas e outros temas do multilateralismo (LGMA; s.D). A capilaridade do grupo em variados arranjos internacionais, regionais e nacionais pode ser atribuída às redes transnacionais que o compõem e sua inserção aos complexos híbridos de governança (Kuyper et al; 2018; Abbott, 2022). Embora o ICLEI desempenhe um papel central à coordenação do LGMA desde que foi incorporado com ponto focal, há todo um ecossistema de organizações e lideranças que exercem influência perante a agenda de ação do grupo (Acuto; Leffel, 2020). Quando se fala em representação de cidades e regiões sob o mandato o LGMA e seus mecanismos de participação no regime de clima, as redes operam como as instituições intermediárias na relação dos atores subnacionais com o grupo e seus processos (Backstränd; Kuyper, 2017).

Figura 4 - Associação às constituintes observadoras, destacando o grupo LGMA



Fonte: UNFCCC (2025)

Atualmente, o LGMA declara que mais de 45 redes e associações de governos locais estão afiliadas ao grupo: 20 “organizações credenciadas à UNFCCC” e mais 12 “outras redes participantes” listadas em sua página oficial³² (LGMA; 2025). Dentre estas, vale mencionar que

³² Organizações credenciadas à UNFCCC: *Assembly of European Regions (AER)*; *Association Internationale des Maires Francophones (AIMF)*; *Association of Overseas Countries and Territories of the European Union (OCTA)*; *Climate Alliance (Klima-Bündnis)*; *C40 – Cities Climate Leadership Group*; *Council of European Municipalities and Regions*; *Energy-Cities*; *European Federation of Regional Energy and Environment*; *Agencies/Fédération Européenne des Agences Régionales de L’Energie et de L’Environnement (FEDARENE)*; *EUROCITIES*; *Federation of Canadian Municipalities (FCM)*. Outras redes participantes: *African Capital Cities Sustainability Forum*; *Association of German Cities – Deutscher Städtetag*; *CDP Cities*; *Council of*

apesar de muitas dessas organizações operarem em caráter transnacional, apenas três possuem origem a partir de países do Sul Global: a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) do Brasil, o Fórum de Sustentabilidade das Capitais Africanas (ACCSF) e a Associação Sul-Africana de Governos Locais (SALGA). Conforme o portal de estatísticas da UNFCCC (2025) as organizações observadoras associadas ao LGMA também representam 2,2% (84 organizações) do seu total de ONGs credenciadas como observadoras aos processos da Convenção, como também destacado a Figura 4.

É um quantitativo pequeno, comparado a grupos constituintes como das ONGs Ambientalistas (ENGO), da Academia (RINGO) e das Indústrias (BINGO) e que não inclui informações relativas às lideranças subnacionais em cada uma das delegações dos estados-parte – que também estão envolvidos no processo da Constituinte³³ e conforme a LGMA (2024), constituíam-se em mais de 500 delegados de governos subnacionais presentes na COP29, por exemplo. Dentro ou fora da UNFCCC, estes atores e suas articulações a partir de redes transnacionais tem se inserido em uma trajetória de mais de três décadas de operacionalização das agendas urbanas no complexo institucional das mudanças climáticas (Bäckstrand, 2017; Betsill; Bulkeley, 2003).

3.3.1 Redes transnacionais e a questão da governança externa

A partir dos anos 2000, em processos bastante alinhados a discussões para a implementação do Protocolo de Quioto (1997), Kern *et al.* (2022) descreve o desenvolvimento de uma “nova geração” de redes e organizações transnacionais em busca de assimilar compromissos globais na agenda de descarbonização para a escala local. São processos que não se dão por mero acaso ou dissociados de momentos vivenciados na dimensão interestatal da GGC. Com os Estados Unidos de fora do Protocolo, além de outras economias intensivas em carbono – membros do BASIC e outros países “não-anexo I” sem obrigações para a redução de suas emissões perante o regime, emergem esforços deliberados para integrar entes subnacionais

Capital City Lord Mayors; European Committee of the Regions (CoR); European Green Capital Cities Network; Frente Nacional de Prefeitos (FNP); Global Covenant of Mayors for Climate & Energy; KS Norway – Norwegian Association of Local and Regional Authorities; SLoCaT Partnership; South African Local Government Association (SALGA); Under2 Coalition, conforme informação disponibilizada na página oficial do LGMA (2025).

³³ É o caso da Secretária de Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul (SEMA/RS), Marjorie Kauffman, que também é Vice-presidente do ICLEI, assim como do Prefeito de Niterói/RJ Axel Graef, também co-chair do Portfólio de Apoio à Ação Climática do ICLEI (LGMA, 2025).

e outros atores não-parte em coalizões e redes mais amplas de governança para os objetivos da Convenção de Clima (Andonova; Betsill; Bulkeley, 2009).

Bulkeley *et al.*; (2018) comentam que os mecanismos de governança imbuídos no mandato de Quioto – vide o seu Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e outras abordagens flexíveis baseadas no mercado de precificação de carbono – ofereceram uma conjuntura favorável ao engajamento transnacional e multi-ator na GGC. Isso se deu por dois motivos principais: (1) a legitimação e autoridade, auferida nas instituições multilaterais, ao comércio de emissões de GEE – o que indiretamente induziu a criação de estruturas paralelas de governança para a implementação desse novo mercado global (Betsill; Bulkeley; Andonova, 2009); (2) o papel assumido por iniciativas privadas na coordenação desses mecanismos em escala transnacional, desenvolvendo esquemas de certificações de carbono – *Carbon Disclosure Project* (CDP), por exemplo – instrumentos próprios de medida e reporte de emissões e metodologias para o acompanhamento da descarbonização por diferentes atores sociais (Hickmann; 2017; Gordon, 2020; Betsill; Bulkeley; Andonova, 2009).

Conforme indicado pelo próprio LGMA (2025), o escopo do Protocolo de Quioto, com metas obrigatórias direcionadas aos países desenvolvidos e outros arranjos interestatais não-vinculantes, limitavam consideravelmente o papel desempenhado por governos locais no regime da UNFCCC. Mas externo a ele, a agenda da descarbonização consolidou uma janela de oportunidade para a cristalização dos atores subnacionais e da agenda da governança climática urbana como o centro da crise climática – bem como de sua solução (Gordon, 2020). Além disso, a difusão de consensos científicos com a publicação do Relatório Stern (2006) e de outros apontamentos pelo IPCC sobre a ciência do clima também contribuíram com a consolidação de uma retórica de que aproximadamente 75% das emissões globais de GEE estariam atribuídas às cidades (Acuto, 2013).

Embora seja uma estatística de aplicação complexa e, não ocasionalmente atribuída de forma despolitizada em diferentes contextos urbanos e socioeconômicos, foi mais do que o suficiente para legitimar as cidades e outros entes subnacionais como atores da política ambiental global (Acuto, 2013; Gordon, 2020). Seria uma lógica simples: se o problema estava nos centros urbanos, a convergência de compromissos, coordenados em redes amplas e transnacionais de governança seria uma opção vantajosa para a catalisação de impactos exponenciais aos níveis globais de emissões, de modo até mesmo independente da vinculação ou não destes objetivos pelas partes nacionais (MacLean, 2020).

A proliferação de instrumentos de governança externos à UNFCCC também levou uma gama de entidades privadas e governamentais, fundações, instituições filantrópicas e

organizações sem fins lucrativos a pautarem metodologias próprias e estratégias de orientação à governança do clima (Kern; Bulkeley, 2009; Gordon 2020; Parmar; Yin, 2021). Na governança climática urbana, muitas dessas instituições constituíram suas próprias iniciativas operacionalizadas em redes de transnacionais, é o caso da: C40 Cidades – inicialmente com recursos da Fundação Clinton e posteriormente associada às Filantropias Bloomberg; Pacto Global de Prefeitos pelo Clima e Energia (GCoM), com recursos majoritários da União Europeia; Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU); Coalizão Under2 da organização Climate Group; Governos Regionais para a Sustentabilidade, “*Regions4*” (nrg4SD); 100 Cidades Resilientes (100RC), da Fundação Rockefeller, dentre outras.

As associações transnacionais de governos locais já existiam muito anteriormente, adotando outros formatos e incorporando temas guarda-chuva da política internacional. A própria CGLU, que se constitui da fusão de organizações bem mais antigas: IULA (1913), FMC-OTA (1958) E Metropolis³⁴ (1984). Mas há uma mudança percebida, e muito relacionada à conjuntura da GGC pós-Quito, que altera o enquadramento a esse tipo de instituições: outrora mais próximas à caracterização enquanto “redes de *advocacy*” e que gradativamente passam a configurar entidades prestadoras de serviços no campo da governança climática urbana, associadas à entes privados e seus canais de financiamento (Keck; Sikkink, 1998; Bulkeley; Betsill; Andonova; 2009; Gordon, 2018)

A internacionalização das cidades nas esferas mais amplas da governança global não é de fato apenas resultado de um impulso cosmopolita pelo bem comum: junto com os princípios filosóficos para a presença crescente de metrópoles-chave globalizantes na política ambiental, devemos levar em consideração as razões mais pragmáticas e economicamente deterministas que impulsionam a maior parte desse movimento transnacional das administrações municipais como um todo” (Acuto, 2013; Tradução nossa³⁵).

Acuto (2013) compreende que essa reconfiguração é acompanhada por um processo de “marketização” das políticas climáticas subnacionais, o que teria mobilizado uma guinada das cidades e regiões ao complexo de instituições que mobilizam a agenda do desenvolvimento de baixo carbono – e principalmente, o seu financiamento. Neste sentido, as redes de governos locais, mais do que um coletivo de agentes públicos comprometidos com a agenda internacional

³⁴ IULA: União Internacional de Autoridades Locais (1913); “FMCU-UTO”: Federação Mundial de Cidades Unidas (1957); “Metropolis”: Associação Mundial das Grandes Metrópoles (1984);

³⁵ Tradução nossa, do original: “*The internationalisation of cities into the broader spheres of global governance is in fact not just a result of a cosmopolitan drive for the common good: along with the philosophical tenets for the growing presence of key globalising metropolises in environmental politics, we need to take into consideration the more pragmatic and economically determinist reasons that drive most of this transnational move of City Halls at large*”.

das mudanças climáticas, têm se apresentado como redes de soluções para suprir demandas relacionadas as capacidades estatais destes atores. Como aponta o atual Prefeito do Rio de Janeiro Eduardo Paes (2023) e ex-presidente da Rede C40, “se nós continuarmos com o modelo institucional de financiamento para implementação de políticas que nós temos hoje, muito dependente dos governos nacionais ou muito burocrático para chegar aos governos locais, dificilmente a gente vai avançar” (Paes, 2023; Anexo A)

As redes transnacionais, sobretudo, são instituições-chave na orientação dos fluxos de financiamento climático de bancos multilaterais de desenvolvimento e outros fundos que chega ao nível subnacional. É o caso do *Cities Finance Facility* (CFF), da Rede C40 em parceria com a Agência Alemã de Cooperação Internacional e Desenvolvimento Sustentável (GIZ), que mobiliza recursos e investimentos a partir do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); do *Cities Climate Finance Gap Fund*, do GCoM, com aportes do Banco Mundial e do Banco Europeu de Investimento (BEI); do *Global Environment Facility* (GEF); entre outras iniciativas (Gordon, 2020; Banco Mundial, 2025).

Ao exercerem o papel de intermediárias entre o global e o local, as redes oferecem um domínio técnico sobre o “como fazer” das políticas climáticas, oferecidos mediante a convergência de práticas entre seus afiliados a uma série de padrões de atuação: cobram anuidades, direcionam fundos climáticos, coordenam a elaboração de inventários de emissões de GEE e de Planos de Ação Climática (PLACs), entre outros serviços voltados aos meios de implementação das políticas subnacionais de clima (Kern *et al*; 2024; Perpétuo, 2025). Para além dessas funções e talvez ainda mais significativo, as redes, suas organizações e lideranças têm definido suas próprias narrativas sobre como uma cidade ou estado deve governar o tema das mudanças climáticas em seus territórios.

3.3.2 “Cidades agem enquanto as nações falam”

Ao final de 2009, a crise de legitimidade da arena multilateral, evidenciada no fracasso em se negociar um sucessor para Quioto durante a COP15, reforçou algumas retóricas importantes sobre os governos locais na GGC (Bäckstrand; Söderbaum, 2022). Uma delas, expressa na frase atribuída à Michael Bloomberg (2009), de que “as cidades agem enquanto as nações falam”, frequentemente mobilizada para destacar o protagonismo local frente à inação dos Estados nacionais (Gordon, 2020). Outra, refletida no forte apelo dessas redes à condução

de políticas autogestionadas de MRV³⁶, conforme Hughes, Ziest e Tozer (2020) enquanto pré-requisitos da inserção ativa das lideranças subnacionais na “geopolítica da sustentabilidade global” (Hughes; Ziest; Tozer, 2020).

Para Peters (2021), frente à cenários de deslegitimação ou falta de autoridade central, a governança se desenvolve por “*nodality*”, ou seja, a atribuição de autoridade em torno de instituições que detêm o domínio da técnica e informação. Na falta de um direcionamento específico à governança climática subnacional aliado à um secretariado sem dentes para reforçar o regime, redes como o ICLEI, C40, CGLU, GCoM e outras observaram uma demanda surgir e consagraram sua autoridade (Patterson, 2023).

Pensando somente no alcance de redes como o ICLEI – atualmente, em atividade em mais de 130 países e que conta com mais de 2.500 de governos locais de cidades e regiões associados – as redes parecem ter oferecido o caminho das pedras aos entes subnacionais sob o *trade-off* de sua adesão às condicionalidades e políticas compreendidas por essas instituições como adequadas ao enquadramento problema das mudanças climáticas em nível transnacional.

Antes mesmo do Acordo de Paris, as narrativas sobre a capacidade de agência subnacional já começavam a ganhar tração frente ao surgimento de versões inicial do sistema das NDCs, negociado na COP15, assim como no sistemas de metas flexíveis pautadas pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Além disso, compreende-se também que os governos locais possuem um papel crucial para agir de formas que a UNFCCC já não possuiria mais capacidade – compelir os seus governos nacionais à tomar ações climáticas adequadas (Rajamani, 2021). Como também comenta Eduardo Paes (2025)

Eu estou falando aqui bem antes de 2015, no encontro de Paris. O C40 tem assistido, fazendo levantamento, mostrando, olha, nós vivemos num mundo, essencialmente urbano. Se a gente for olhar para a América Latina, se a gente for olhar pro Brasil, estamos falando de 80% da população vivendo nas cidades, e por uma questão muito óbvia, a capacidade dos municípios de implementar política pública, de fazer acontecer, é em geral muito maior do que a capacidade dos governos nacionais fazer essas políticas públicas (Paes, 2023; Anexo A)

Em 2012, esses discursos ganhavam novas camadas de legitimidade, quando na Cúpula de Líderes Locais em Nova York, preparativa à Rio+20, o Ex-Secretário-geral da ONU, Ban Ki-Moon (2012) declarou: “nós vivemos em um mundo urbano”. Dois anos depois, Michael Bloomberg, filantropo, bilionário e líder da C40, passaria a ocupar o posto de Enviado-Especial da ONU para cidades e mudanças climáticas – abandonando o cargo em 2020 para concorrer à

³⁶ MRV: Monitoramento, Reporte e Verificação de emissões de GEE.

Presidência dos Estados Unidos, e renomeado em 2018 e, novamente, em 2021 pelo atual Secretário-geral, António Guterres.

Mas o problema de generalizações que preconizam um ideal de excepcionalismo subnacional para a ação climática, como aponta Mauad (2018), é que elas se baseiam num ideal de cidade ou autoridade local constituído à partir da realidade de territórios bem mais desenvolvidas em suas instituições, capacidades financeiras e estado de direito do que o todo. Excluindo-se grandes centros urbanos e as cidades “globais” – e até mesmo algumas destas – a maior parcela destes atores se defrontam com obstáculos no acesso aos meios técnicos, administrativos e, principalmente, financeiros para implementarem políticas climáticas efetivas em nível local (Hickmann, 2017).

Gordon (2020) indica que as narrativas de excepcionalidade e autonomia das cidades tem se constituído os elementos centrais à produção de identidades coletivas sobre os governos locais na governança global do clima. Todavia, uma literatura mais crítica sobre a governança climática subnacional tem enfatizado a necessidade se constatar evidências sobre a real efetividade do poder catalítico dos governos locais e suas redes para virar o ponteiro do aquecimento global, pelo menos de forma independente da colaboração de seus estados nacionais (Hsu, 2018; Hsu *et al.*; 2024; Sovacool, 2018; ; Westman; Broto; Huang, 2023).

Além disso, essas retóricas tem direcionado a dinâmica das redes transnacionais em duas frentes: uma baseada no *advocacy* exercido por governos locais para sua inclusão na linguagem das negociações intergovernamentais e aos objetivos dos seus governos – notadamente, atribuída ao posicionamento do ICLEI – e outra de autogoverno, encabeçada por “pseudo-clubes” como a C40 (Gordon, 2020; Green, 2015) Essa dupla conformação, tem tensionado o enquadramento dessas redes enquanto organizações não-governamentais, *versus* enquanto atores da governança privada. Ainda que úteis à mobilização de ações climáticas a partir de governos locais, esbarram num debate sensível na observação ao engajamento subnacional pela “autonomia” na capacidade de agência desses atores ante um lugar de “colaboração” aos seus governos nacionais (Gordon, 2020; Hickmann, 2017).

Na prática é bem difícil categorizar as redes enquanto especificamente autônomas ou colaborativas, compreendendo que diferentes atores mais do que ocasionalmente, estão interconectados à projetos semelhantes e à uma mesma rede de financiadores. O LGMA é um exemplo disso: com Bloomberg e a rede C40 coordenam a realização das Cúpulas de Líderes Locais reunido centenas de lideranças públicas em um evento paralelo à COP. É interessante olhar para o LGMA no seu reconhecimento como uma voz representativa para governos locais no processo da UNFCCC. Mas é igualmente relevante considerar que diante de críticas inatas

à forma de operação do ecossistema de redes transnacionais, essas representações devem ser consideradas com cautela para que não operem mais pela prescrição de políticas para governos locais do que de fato como uma instâncias representativas.

Em uma discussão distinta, mas bastante adequada ao tema das redes e fundações na governança global, Parmar e Yin (2021) elaboram sobre o conceito de “rede de conhecimento da elite” enquanto tecnologia de poder e de fluxos sistemáticos de ideias, pessoas e agendas imbuídos nos ideais gramscianos de “hegemonia”. Embora esta pesquisa não se propusera a concentrar a análise a partir do enquadramento das redes transnacionais de governos locais dentro de estruturas hegemônicas de poder, é uma discussão que também está à margem da forma como estes atores se situam na GGC e que de modos distintos aparece em literaturas da governança climática urbana comprometidas com um olhar crítico (Bäckstrand; Kuyper, 2024; Chu; Gordon, 2018; Westman; Broto; Huang, 2023;).

De forma análoga, essa lógica também está presente na concepção de “establishment climático” elaborada por Green (2024), que descreve um conjunto de especialistas e atores que participam ativamente das negociações da UNFCCC, frequentemente em parceria com grandes corporações, para avançar agendas centradas em instrumentos de mercado, como é o caso da descarbonização. No âmbito da agenda dos atores subnacionais para a governança global do clima (GGC), as redes transnacionais têm operado como núcleos de produção e circulação de conhecimento.

É uma crítica dialoga com discussões anteriores, como a de Saskia Sassen (1991), que já apontava a interdependência entre esses atores e as mesmas estruturas de desigualdade e poder que sustentam o capital transnacional. Ao alcançarem o status de “cidades globais”, não raramente reproduzem as mesmas contradições e desigualdades imbuídas no sistema internacional e que não nascem necessariamente das redes, mas das bases estruturais que as sustentam. Além disso, quanto ao tema da governança externa e do seu financiamento por atores privados Rodrigo Perpéuto (2025), que também é Secretário Executivo do ICLEI para a América do Sul, comenta o seguinte:

Ora, se uma rede é financiada de forma relevante por uma filantropia privada, no limite, o interesse privado poderia estar direcionando a ação da referida rede. Esse interesse poderia ser, em algumas situações, divergente do interesse público local, e isso poderia levar a distorções no processo de formulação e implementação de políticas locais, que favoreçam determinado setor em detrimento a outro (Perpéuto, 2025).

Outra vertente dessa dualidade é a relevância do financiamento advindo dos países do norte via subvenções ou projetos. Quando respondem a termos de referência ou chamadas de

projeto, as redes estão se propondo a implementar ações demandadas por países do norte em cidades do sul global. Na maioria das vezes os termos desta ação foram pouco ou não foram discutidos ou construídos com os governos daqueles países beneficiários em nenhum nível. De novo, pode haver um risco de uma ação induzida por interesses divergentes das prioridades locais (Perpétuo, 2025).

Apesar dos avanços significativos no que diz respeito à inclusão histórica de novos atores nos processos da UNFCCC, esse contexto apresentou algumas problemáticas relevantes: a liderança de *stakeholders* frequentemente inclinada à representação de interesses do Norte Global, além de distintos graus de influência e interlocução com o secretariado da Convenção (Bäckstrand; Kuyper, 2024; Uma progressiva homogeneização dos discursos, códigos e narrativas em torno das soluções climáticas de escopo local (Westman; Broto; Huang, 2023). A criação de convergência em torno de discursos hegemônicos, promovidos no âmbito dessas redes, tem sido interpretada como um amplo alinhamento das políticas climáticas globalmente promovidas a soluções baseadas em mecanismos de mercado com pouco ou nenhum diálogo com realidades e necessidades da escala local no enfrentamento à mudança do clima (Farias, 2023; Morena, 2021; Robinson, 2022; Sareen, 2023).

Diversas considerações podem ser feitas sobre as redes transnacionais de governos locais e suas relações com temas como agência, poder e governança. Esta seção buscou apresentar um panorama geral desse debate e sua aplicação no sistema dessas redes, de modo a subsidiar reflexões posteriores sobre sua interlocução em processos liderados pelo LGMA. As redes transnacionais estão longe de representar o principal obstáculo no enfrentamento das mudanças climáticas. Ainda assim, seria equivocado atribuir ao ecossistema das redes, com todas as suas contradições, a responsabilidade por resolver todos os impasses que dificultam a construção de um regime climático mais ambicioso.

4 DO IMPROVISO À COMPOSIÇÃO: A ESTRATÉGIA LGMA PARA AS CONFERÊNCIAS DAS PARTES (2007-2014)

As principais contribuições do capítulo anterior concentram-se em dois reconhecimentos relevantes: o primeiro, de que o engajamento de governos locais na governança global do clima é anterior à arquitetura “de baixo para cima” que se consolida na COP21 e no Acordo de Paris. Já o segundo, de que embora se reconheçam avanços importantes à institucionalização e governança destes atores para a UNFCCC por meio do seu grupo constituinte, o mandato atribuído ao LGMA ainda dispõe de mecanismos relativamente frágeis para uma maior capacidade de agência nas negociações de clima, aliado a um processo de representação delimitado pela agenda das redes transnacionais.

As redes transnacionais de governos locais, outrora criadas com o objetivo de constituírem instituições para o *advocacy* subnacional em temas globais, se desenvolvem em um “ecossistema de redes” para a governança climática urbana gradualmente associada ao capital transnacional, ao mercado de soluções verdes e às suas contradições (Acuto; Leffel, 2020). Diante disso, a literatura tem levantado questões sobre o papel de governos locais nas instituições multilaterais e dos potenciais conflitos de interesse e legitimidade procedimental em sua representação por organizações intermediárias (Bäckstrand; Kuyper, 2017; Bulkeley *et al.*; 2018; Westman; Broto; Huang, 2023).

Este capítulo, situa empiricamente os atores subnacionais e suas redes de governança em torno de sua atuação nos processos da UNFCCC, averiguando o seu potencial de influenciar as agendas de trabalho e manejar resultados para as Conferências das Partes por meio da Constituinte dos Governos Locais e Autoridades Municipais (LGMA). Em uma análise do período pré-Paris (2007-2014), contexto que institui o mapa do caminho dos governos locais atores no regime climático, estes esforços são sistematizados em períodos-chave ao reconhecimento, engajamento e empoderamento do LGMA no regime internacional de mudanças climáticas e da inserção ou não dos seus interesses em decisões formais e outras iniciativas na UNFCCC.

Assim, retomamos a pergunta que orienta este trabalho: em que extensão os governos locais e autoridades municipais (LGMA) tiveram o potencial de influenciar os arranjos de governança estipulados pela UNFCCC na era pós-Paris (2015-2024)? Westman (2021) compreende que a constituinte de governos locais tem alcançado um relativo sucesso em reclamar um espaço à mesa de negociação e pautar suas demandas ao final de cada conferência – especialmente em sua proximidade ao Secretariado e Presidências das COPs. Já para Perpétuo

(2025), o LGMA tem de superar um desafio importante em constituir uma estratégia coesa para a UNFCCC para manejar os consideráveis níveis de dispersão na forma como se enquadra a ação climática local no regime.

Diferente das discussões anteriores, este capítulo, assim como o próximo elabora, essa questão por meio de uma abordagem centrada na observação empírica de elementos que podem representar resultados concretos da incidência do LGMA na Convenção de Clima: (i) a inserção de linguagens e conteúdos urbanos às resoluções da UNFCCC, compreendidos como resultados formais das negociações que convergem normas aos estados-parte; (ii) o desenvolvimento de campanhas em interface à ação de governos locais, mais associados à resultados informais coordenados pelo Secretariado e Presidência das COPs. Para subsidiar essa análise, também foram consultadas as submissões à UNFCCC em nome do LGMA, buscando traçar um ponto de origem aos seus resultados e compreender como o grupo tem posicionado as demandas para os governos locais no regime de clima.

4.1 Todos os caminhos levam a Paris: O “Roadmap Climático dos Governos Locais”

A história do regime de mudanças climáticas aponta que diante de uma dinâmica consideravelmente incremental, existe um processo de anos ou até mesmo décadas para que determinadas linguagens e agendas comecem a avançar no escopo da Convenção-Quadro (Allan, 2019). No que concerne à incorporação de atores não-estatais e subnacionais à sua estrutura de governança, isso não seria diferente.

A morosa implementação de Quioto, à parte dos maiores emissores globais de GEE, aliados aos seus mecanismos flexíveis baseadas no mercado, também colaboraram à legitimação de redes como o ICLEI e C40, enquanto instituições-chave à difusão das agendas climáticas internacionais e inserção subnacional na governança global da descarbonização (Green, 2022). Somado a isso, mediante um Secretariado cada vez mais sem dentes para reforçar os compromissos das partes da Convenção-quadro, narrativas sobre o potencial autônomo e colaborativo de metas climáticas ao nível das cidades e estados ganham tração (Blaxekjær, 2021; Gordon, 2020).

O “fiasco de Copenhagen” expusera um sentimento de deslegitimação quanto a capacidade da arena intergovernamental em promover um novo arranjo climático robusto, em um processo até mesmo descrito como “antidemocrático” e sem transparência (Maslin, 2023; Bulkeley; Newell, 2023). Hickmann (2017) considera ainda que essa percepção de fragilidade institucional da UNFCCC após a COP15 afetaria até mesmo a forma como atores não-parte –

sobretudo atores corporativos – se vinculariam a regulações mais rígidas sobre suas emissões num momento em que nem mesmo os estados-parte pareciam dispostos a tal. Em outra perspectiva, como apontam Bulkeley e Newell (2023), também reforçaria a posição autônoma de iniciativas transnacionais, que começavam a recrudescer níveis de membresia e atividade na GGC, enquanto alternativas viáveis dentro dos complexos do regime climático.

A verdadeira mudança observada é que o pós-Copenhague inaugura um esforço institucional deliberado para a reconstrução da confiança no regime, que é atravessado por uma expansão de mandatos formais à observadores, bem como a sua atribuição à novos níveis de autoridade na Convenção-Quadro – uma perspectiva bastante alinhado ao que Ruggie (2004) aponta sobre o pós-Quito como um “novo domínio público global” (Bäckstrand *et al.*; 2017; Narisitoui, 2025). Por sua vez, está nítido que a a decisão pela expansão desses domínios na governança global do clima buscou promover uma “cascata catalítica” para implementação do regime, assim como alavancar meios adicionais para o reforço de ações climáticas mais ambiciosas (Chan; Amling, 2022; Hsu, 2022).

Não se negam as diversas contribuições dos governos locais à GGC – especialmente em demandas para a tradução de políticas climáticas à dilemas específicos dos seus territórios. Mas assumir que estes atores irão sozinhos reverter o ponteiro do aquecimento global, independente da ambição apresentada pela arena intergovernamental, é um mais um contorno narrativo do que uma evidência (Hsu *et al.*, 2023). Em grande medida é possível considerar que o LGMA, sob tutela do ICLEI, tem apostado numa abordagem colaborativa e alinhada ao secretariado da UNFCCC e presidências das COPs visando incorporar linguagens e componentes urbanos às negociações de clima, influenciar a ambição das partes da Convenção-Quadro e pressionar por compromissos no âmbito doméstico (Gordon; Johnson, 2015).

Até a COP13, a atuação do grupo dentro do regime se desempenhava de forma bastante sutil e informal, principalmente, por uma questão de limitações do mandato destes atores para a UNFCCC. Mas a partir de 2007, a busca por reconhecimento, engajamento e empoderamento de governos ganharia mais corpo no devir de um novo arranjo climático global – processo conhecido como *Roadmap* dos Governos Locais (Arıkan; Brekke, 2015).

Como aponta o ex-Enviado Especial dos Estados Unidos para Mudança Climática, Todd Stern (2024), a COP13 realizada em Bali na Indonésia (2007) buscava um novo caminho às negociações de clima para alcançar um substituo à Quioto em até dois anos subsequentes. O chamado “Plano de Ação de Bali” aumentou o escopo do mandato da UNFCCC na incorporação de agendas como adaptação, financiamento e transferência e apoio tecnológico. Além disso, Bali estabeleceu uma nova divisão das negociações a partir de duas trilhas: uma

voltada aos países anexo I, relacionado ao processo de Quioto e outra baseada num programa de Ação Cooperativa de Longo Prazo (AWG-LCA) voltado para compromissos gerais de todas as partes da Convenção-quadro, incluindo os países menos desenvolvidos (Bulkeley; Newell, 2023; Dimitrov, 2010).

Bali não foi capaz de sanar os impasses entre as os países anexo I e não-anexo I, tornando as deliberações das duas trilhas bastante dependentes entre si e bloqueando avanços expressivos (Dimitrov, 2010). Mas do ponto de vista da governança subnacional, as discussões para uma agenda climática com compromissos ampliados à todas as partes, pauta principal do LCA, também reverberaram na elaboração de estratégias de longo prazo para atores não-parte como os LGMA. O surgimento em paralelo de um “*Roadmap* Climático de Governos Locais (RCGL)”, liderado pelo ICLEI e outras associações de governos locais, buscou consolidar uma coalizão de atores para o alavancar os temas urbanos dentro da UNFCCC frente aos indicativos de uma segunda fase constitucional do regime climático (ICLEI, 2012; ICLEI, 2015; Rajamani; Bodansky, 2015).

O *Roadmap* buscou projetar as bases para garantir que um “regime climático global forte e ambicioso” para o período pós-2012 – como previa o Plano de Ação de Bali – contribuísse para que os governos locais fossem “plenamente reconhecidos, dotados de recursos e empoderados” (ICLEI, 2012, Tradução nossa³⁷). Desta forma, o RCGL foi estruturado em três objetivos: (1) o reconhecimento destes atores, considerando que, até então, nenhuma resolução formal – exceto matérias estritamente burocráticas sobre as constituintes – estabelecia consensos negociados quanto à ação de governos locais no regime climático global; (2) o engajamento integral destes na definição de agendas e da implementação do regime por meio de parcerias em múltiplos níveis de governança; e (3) empoderamento dos governos subnacionais, assegurando a disponibilidade e acesso a recursos financeiros em “esquemas de financiamento existentes ou adicionais” para mobilizar plenamente o potencial, capacidade e ambição dos governos locais na mitigação e adaptação às mudanças climáticas (ICLEI, 2015).

4.2 “Reconhecimento” (2007-2010)

O espírito do Roadmap seria evidenciado no segmento de alto nível da COP13 quando o então prefeito de Nova York e futuro chair da C40 Cidades, Michael Bloomberg, afirmaria

³⁷No original: “[...] ensure that a global, strong and ambitious global climate regime should be designed and implemented in the post-2012 period where local and subnational governments are fully recognized, resourced and empowered[...]”.

que “os prefeitos das cidades do mundo são grandes pragmáticos na arena mundial” e que “resultados, não ideologias, são o que importam” para esses atores (Bloomberg, 2007, Tradução nossa³⁸). É uma comentário ousado e que dialoga com uma certa tendência de diversas redes transnacionais em conceber a ação de governos locais na GGC quase como em uma antítese à decisões em nível interestatal – interpretação consideravelmente apolítica (Gordon, 2019). Outro problema desse enquadramento, é que ele parece que entes subnacionais – ou seja, atores com um mandato político em suas respectivas jurisdições – possuem uma natureza essencialmente governamental que os caracterizam de modo até mais próximo de um estado-parte do que enquanto um ator não-estatal, considerando que suas ações constituem objetos diretos da capacidade de formulação de políticas públicas (Salomón; Pinheiro, 2013). Ou ainda, enquanto atores que logram de uma “posição ambígua”, como explanado pelo então vice-Prefeito da cidade de Nantes na França, Ronan Dantec (2011), em discurso em nome do LGMA (2011):

Como meu colega David Cadman disse esta manhã, existe uma ambiguidade específica para os Governos Locais e Autoridades Municipais: eles não são exatamente atores da sociedade civil, mas sim atores políticos chave, portando uma cultura comum de ação pública e uma voz em nível mundial, que se legitima pelo mandato conferido pelos nossos habitantes. O estatuto governamental será mais adaptado à nossa realidade, mas exige uma decisão política forte por parte dos envolvidos.” (LGMA, 2011, Tradução nossa)³⁹.

Conforme Arikan e Brekken (2015), quando o *Roadmap* foi criado, o LGMA ainda era uma constituinte de poucos associados⁴⁰, refletindo a concentração de redes baseadas na União Europeia e nos Estados Unidos, origem dos seus principais financiadores, e poucas organizações credenciadas a partir do sul global. Por esse motivo, algumas mobilizações iniciais do RCGL enfatizaram a necessidade de promover agendas externas à UNFCCC, em conferências autogestionadas por essas redes e associações, na tentativa de agregar um quantitativo maior de representações de governos locais advindas de países emergentes, estratégicos às negociações de clima – de forma específica: os membros do BASIC, Indonésia,

³⁸ No original: “*The Mayors of the world ‘s cities are the great pragmatists on the world’s stage. Results, not ideology, are what matter to us*”.

³⁹ No original: “*As my colleague David Cadman said this morning, there is a specific ambiguity for Local Governments and Municipal Authorities: they are not really civil society actors, but rather key political players, carrying a shared culture of public action and a voice at the world level, which is legitimized by the mandate given by our inhabitants. The governmental status will be more suited to our reality, but it requires a strong political decision from the parties*”.

⁴⁰ De forma mais específica, as redes ICLEI, CGLU, C40, Metropolis e WMCCC conforme indicado na submissão do ICLEI (2008) à quarta sessão do Grupo de Trabalho *Ad-hoc* para Ação Cooperativa de Longo Prazo sob a Convenção-Quadro (AWG-LCA) realizado na COP14 em Póznán na Polônia.

México e Nigéria – para a construção de um rascunho de resolução sobre cidades para o arranjo global pós-2012 (ICLEI, 2009).

Refletindo o que as Partes discutem, os Governos Locais constroem suas opiniões e posições por meio de simpósios, oficinas e conferências. Até agora, o texto-provisório para uma Decisão da COP sobre Cidades, Autoridades Locais e Mudança Climática é resultado desse processo. A formulação de posições inclui uma reflexão adicional sobre as diferentes circunstâncias em países desenvolvidos e em desenvolvimento, para discutir “justiça climática” entre governos locais, e para definir respostas e conceitos próprios para os desafios energéticos e climáticos. (ICLEI, 2009, Tradução nossa)⁴¹

Apesar de um posicionamento que já compreendia a questão da sub-representação de governos locais na própria constituinte, contida na proposta para uma “Decisão da COP sobre Cidades” apresentada inicialmente pelo LGMA na COP14 em Póznán na Polônia (2008) – e defendido pelo grupo para a COP15 em Copenhague (2009) – o rascunho não fazia menção a qualquer linguagem sobre os temas da justiça climática e desigualdades, apontados pelo relatório do ICLEI (2009), tampouco maiores distinções entre cidades e estados de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Do contrário, embora o LGMA reconhecesse que cada governo local deveria “definir os seus próprios conceitos de desafios energéticos e climáticos”, o grupo chegou a reclamar considerável autoridade e indicar que a incidência subnacional em um novo arranjo climático só seria possível porque “uma só voz forte de governos locais conta mais do que muitas vozes gentis” (ICLEI, 2009).

Em debates já levantados sobre representação e convergência, ambas as posições de Bloomberg (2007) e do LGMA (2009) são simbólicas das condições para um governo local estar engajado na GGC no contexto pós-Quito, especialmente quando ainda não havia nada muito substancial que incorporasse estes atores às negociações da UNFCCC (Rajamani; Bodansky, 2015; Westman; Broto; Huang, 2023). Mas é possível considerar que a estratégia do RCGL, ainda que intermediada de forma complexa por poucas redes do norte global, deu visibilidade ao LGMA no regime climático e exerceu um papel instrumental para a incorporação de decisões sobre governos locais em COPs posteriores (Westman; Broto; Huang, 2023; ICLEI, 2018).

⁴¹ No original: “Reflecting what the Parties discuss, LG⁴¹ build their opinions and positions through Symposia, workshops and conferences. So far, the draft text for a COP Decision on Cities, Local Authorities and Climate Change is a result of this process. Position finding includes further reflection of the different circumstances in developed and developing countries, to discuss “climate justice” among local governments, and to define answers and own concepts for the energy and climate challenges”.

Em 2009, na Cúpula Mundial de Prefeitos coorganizada paralelamente à COP15 pelo ICLEI e pela Rede C40, a paisagem de implementação do *Roadmap* começaria a mudar. A Cúpula promoveu a publicação de um “Catálogo Mundial de Compromissos Climáticos Locais” com o reporte de cerca de 3.500 ações subnacionais para a redução de emissões de GEE – o que também ajudaria a difundir um novo mantra para esses atores e suas redes práticas, agora, baseados na máxima de Peter Drucker de que “não se pode gerenciar o que não é mensurado” (Arikan, 2015; Gordon, 2020, Tradução nossa⁴²; LGMA, 2012). No âmbito das negociações formais da COP15, o colapso à parte do Acordo de Copenhague (2009), com um texto final reduzido e negociado às pressas por membros do BASIC e pelos EUA, não abriria margem para muitos avanços ao LGMA naquele ano (Bulkeley; Newell, 2023; Chan, 2022). Mas informalmente, inaugura-se um período em que as redes desses atores passam a pautar as contribuições da agenda subnacional na GGC pelo desenvolvimento de suas próprias plataformas de MRV (Gordon, 2020; Kern *et al.*; 2009)

Mas cerca de um ano depois, em razão da COP16 em Cancún no México (2010), esse jogo começaria a virar. Semanas antes da conferência das partes, redes como o ICLEI, WMCCC⁴³, CGLU e Metropolis têm um relativo sucesso ao concluir uma nova Cúpula Mundial de Prefeitos com a assinatura do “Pacto da Cidade do México”⁴⁴ (Mauad, 2018; LGMA, 2010). Em termos legais, a assinatura desse documento por líderes locais de todo o mundo teria um valor mais aspiracional do que qualquer tipo de status normativo. Ainda assim, estabeleceram-se uma série compromissos para a divulgação de contribuições locais às agendas de mitigação, adaptação, transição energética e para o reporte progressivo de ações climáticas à plataforma *carbonn City Climate Registry* (cCCR), administrada pelo ICLEI (Arikan, 2015; ICLEI, 2015).

Vale mencionar que a Cúpula de Prefeitos daquele ano se beneficia de uma mobilização ampla e bem-sucedida, em muito, impulsionada por tanto o prefeito da Cidade do México, Marcelo Ebrard, como a Secretária de Gestão Ambiental e Mudança do Clima, Martha Delgado, também ocuparem posições de altos nível em redes transnacionais, respectivamente, a presidência do WMCCC e a vice-presidência do ICLEI (Mauad, 2018). Em outra questão, apontada por Mauad (2018), essa Cúpula se desenvolve, contrapondo qualquer ideal de pragmatismo, sem apoio financeiro ou endosso pela Rede C40, questão atribuída a desavenças

⁴² No original: “[...] *you can’t manage it if you don’t measure it*”.

⁴³ Conselho Mundial de Prefeitos para a Mudança do Clima

⁴⁴ Ao final de 2013, conforme Mauad (2018), esse número ultrapassaria 180 assinaturas, mas até a realização do segmento de alto nível da COP de Cancún este número seria de 143 como indicado na intervenção do LGMA (2010).

políticas entre Michael Bloomberg, recém-*chair* da C40, e Ebrard, que também vinha construindo uma trajetória em ascensão internacional como líder local para a GGC.

De todo modo, o *momentum* criado com o Pacto da Cidade do México (2010) levaria a avanços importantes para a constituinte de governos locais nas negociações formais de Cancún e à realização de um primeiro diálogo do LGMA com a Presidência da COP16. O principal resultado dessas aproximações, como posto na intervenção do LGMA no segmento de alto nível da COP16, conduzida pelo então vice-prefeito de Durban, Logie Naidoo (2010), reverberou na inclusão de uma linguagem sobre governos locais e subnacionais como “parceiros governamentais” em parágrafos operativos de um rascunho de resolução redigido pelo *chair* do AWG-LCA⁴⁵. Essa proposta entraria no texto final da Declaração de Cancún (FCCC/CP/2010), e seria a primeira resolução formal da UNFCCC a reconhecer diretamente o papel de governos locais para o regime, completando o primeiro objetivo do RCGL.

Reconhece a necessidade de envolver uma ampla gama de partes interessadas nos níveis global, regional, nacional e local, sejam elas governos, incluindo governos subnacionais e locais, empresas privadas ou sociedade civil, incluindo jovens e pessoas com deficiência, e que a igualdade de gênero e a participação efetiva das mulheres e dos povos indígenas são importantes para uma ação eficaz em todos os aspectos das mudanças climáticas (UNFCCC, 2010; Tradução nossa⁴⁶).

Apesar de representar um marco emblemático para o LGMA, é importante analisar que diferentes fatores podem ter contribuído para que essa resolução incluísse uma linguagem sobre governos locais. Ainda mais, considerando que o reconhecimento desses “parceiros governamentais” se estende a diversos outros atores não-parte associados aos grupos constituintes da Convenção. Isso não quer dizer a estratégia do LGMA e do seu *Roadmap* foram indiferentes ao resultado alcançado – que abriu uma linha de diálogo com o *bureau* da UNFCCC que antes não se desenvolvia ao mesmo modo (Arikan, 2015). Mas seria equivocado construir uma narrativa isolada de causa *versus* efeito da constituinte para as negociações da COP16, num momento em que elementos sensíveis estavam em jogo: a confiança no regime e no próprio multilateralismo, por exemplo (Nasiritousi; Buylova; Linnér, 2025).

Do contrário, parece mais substancial reconhecer que o maior catalisador dessa aproximação do regime a uma governança multinível seja uma resposta à descentralização da

⁴⁵ Trilha de negociação estabelecida na COP13 para a Ação Cooperativa de Longo Prazo (LCA).

⁴⁶ No original: *Recognizes the need to engage a broad range of stakeholders at the global, regional, national and local levels, be they government, including subnational and local government, private business or civil society, including youth and persons with disability, and that gender equality and the effective participation of women and indigenous peoples are important for effective action on all aspects of climate change*”.

autoridade da UNFCCC e inauguração de um modelo nacionalmente determinado para a regulação das emissões globais – que se inicia nas INDC da COP15, mas se consolida na arquitetura do Acordo de Paris (Dimitrov, 2010; Maslin, 2023;). Diante disso, não parece mera casualidade que logo após um dos momentos mais crítico de deslegitimação do regime de clima e a partir de um texto sugerido pelos próprios facilitadores das negociações da COP16, seja atribuído um mandato à atores não-parte para uma “ação efetiva em todos os aspectos das mudanças climáticas” (Bäckstrand; Söderbaum, 2022; Dimitrov, 2010; UNFCCC, 2010). Compreender essas dimensões fortaleceria uma análise de que o estímulo à uma abordagem multinível para a governança do clima, não só não acontece à parte dos entraves nas negociações intergovernamentais, como também é uma estratégia explicitamente estimulada pelo *bureau* da UNFCCC numa busca por reestruturação (Bäckstrand *et al*; 2017).

4.3 “Engajamento” (2011-2013)

Do final da COP17 (2011) às prévias da COP21 (2015), novas oportunidades ao engajamento dos governos locais nos processos da Convenção-Quadro surgiriam com a criação do Grupo de Trabalho *Ad-hoc* da Plataforma de Durban para a Ação Ampliada – ou, simplesmente, “ADP” (Bäckstrand; Kuiper, 2017). Na prática, criou-se uma trilha de negociações a ser finalizada em até quatro anos, para o desenvolvimento de um “protocolo, instrumento normativo ou consenso” aplicável a todas as partes e com força legal sob a Convenção (UNFCCC, 2011). O ADP também correspondia informalmente a um “Diálogo Acelerado com as Partes” que envolvia a convocação de organizações observadoras e atores não-parte à realização de submissões, workshops e outros encontros técnicos com negociadores governamentais para avançar um rascunho à um novo acordo climático até 2015 (Stern, 2024; ICLEI, 2015).

Ainda durante a COP17, o LGMA apresentaria uma carta-compromisso, conhecida como “Carta de Adaptação de Durban” (2011), resultado da Cúpula Mundial de Prefeitos conduzida em paralelo pela prefeitura de Durban em colaboração com as redes sul-africanas SALGA e SACN e com o ICLEI. É importante mencionar que diferente de outras cúpulas de prefeitos, em 2011 esse movimento foi majoritariamente liderado por cidades e atores subnacionais no continente africano e países em desenvolvimento, também representando uma das primeiras submissões do LGMA a enfatizar questões como o financiamento à adaptação, justiça climática e vulnerabilidades territoriais no Sul Global (LGMA, 2011; ICLEI, 2015; UNFCCC, 2010). Por sua vez, um movimento também alinhado à discussões em voga para a

estruturação do Fundo Verde para o Clima e da promessa de destinação de \$100bi anuais do Norte Global para o mundo em desenvolvimento.

Apesar dessas importantes movimentações, o fato é que não seria até a COP19 (2013) que os governos locais voltariam a ter uma nova decisão emblemática, como fora visto em Cancún. Por outro lado, é possível reconhecer que externamente à Convenção, os temas da governança climática subnacional teriam alguns avanços importantes em um leque diverso de organizações e agências multilaterais (Bulkeley; Newell, 2023).

No Banco Mundial, por exemplo, a questão do financiamento climático para cidades ganharia espaço em relatórios temáticos, assim como o desenvolvimento de instrumentos próprios de precificação de carbono para cidades e outras iniciativas⁴⁷ em parceria com as redes C40 e ICLEI e com o WRI (Banco Mundial, 2010; Gordon; Acuto, 2017). Já na ONU-Habitat, a defesa à flexibilização de entraves burocráticos o financiamento climático de governos locais apareceria no Relatório Global sobre Assentamentos Humanos de 2011, além de uma campanha intitulada “*I am a City Changer*”, lançada no Fórum Urbano Mundial de 2012 para o reporte de contribuições das cidades para a ação climática global (ONU-Habitat, 2011; ONU-Habitat, 2013).

Para além de iniciativa pontuais dessas organizações, o período 2010-2012 também é marcado por aproximações do Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-Moon aos temas urbanos – tanto na realização de reuniões ministeriais junto a prefeitos e outros líderes locais, como também das principais lideranças das redes transnacionais para o tema (ONU, 2012). Não é à toa que a partir de 2012, durante a Rio+20, a campanha da “Força-Tarefa Global de Governos Locais e Regionais”, braço-direito do LGMA para a governança do desenvolvimento sustentável, seria bem-sucedida ao emplacar as discussões elevariam futuramente à definição do ODS 11 sobre “Cidades e Comunidades Sustentáveis” na Agenda 2030 (Perpétuo, 2025).

Diante desse contexto, é pertinente refletir o porquê dessas agendas não avançarem com a mesma rapidez e alcance no âmbito da UNFCCC, quando fora do seu escopo, os temas

⁴⁷ Gordon e Acuto (2017) notam que esse interesse se desenvolve em paralelo à uma reconfiguração da Rede C40, que sob a direção de Michael Bloomberg buscou abrir uma janela direta de acesso à recursos do Banco Mundial – dispensando a necessidade de intermediação via pontos de acesso dos governos nacionais e por meio da definição de contrapartidas baseadas na “performance” climática dos governos locais. Além disso, como indicam Gordon e Johnson (2015), para que as cidades pudessem se qualificar aos fundos, seria necessária a apresentação de um grau elevado de padronização na mensuração, contabilização e reporte das emissões locais, de modo a permitir tanto a triagem da destinação do financiamento pelo Banco Mundial, quanto a avaliação de desempenho. Essa exigência foi atendida pelo C40 por meio de uma parceria com o World Resources Institute e o ICLEI para desenvolver uma metodologia padronizada de cálculo, mensuração e monitoramento das emissões locais de GEE (Gordon; Acuto, 2015).

urbanos logravam de relativo suporte institucional. Por uma perspectiva de Murphy e Kellow (2013) sobre o conceito de “*fórum shopping*”, é razoável supor que a estratégia de redes integrantes do LGMA como o ICLEI, C40 e CGLU tenha buscado por outras arenas alternativas nos complexos do regime climático, ainda mais considerando a tática recorrente desses atores na criação de um *momentum* global em torno das suas agendas de trabalho (Gómez-Mera; Morin; Van de Graaf, 2023). Como já discutido, após a COP15 havia uma janela de interesse na UNFCCC para se aprofundar uma relação complementariedade aos seus objetivos por meio da colaboração de governos locais e outros atores não-parte (Chan; Amling, 2022; Bäckstrand; Kuyper, 2017; Gordon; Johnson, 2015). O grande problema, é que apesar desse interesse, não seria tão cedo que ele se materializaria na inserção de temas urbanos e novas linguagens e consensos nas decisões das conferências das partes.

Quanto a esse dilema, o LGMA compreenderia que embora a sua articulação ao longo dos anos tivesse agregado um “valor único” para o regime, a tomada de decisão, efetivamente, nunca deixou de ser uma arena sob a autoridade dos estados-parte (ICLEI, 2019). Esse é um ponto importante para se reconhecer que a influência de uma constituinte nas negociações climáticas possui claras limitações quanto à sua autoridade vis-à-vis as representações que definem o tom final de um acordo de climático multilateral: os governos nacionais. No primeiro encontro ADP realizado no início de 2012, essa diferença de capacidades é evidenciada a partir de um questionamento direcionado à Yunus Arian, representante do LGMA, pelo negociador sênior dos Estados Unidos, Jonathan Pershing (2012, Tradução nossa⁴⁸): “Todos nós reconhecemos e valorizamos os esforços ambiciosos e inovadores que vocês estão liderando como governos locais e subnacionais; mas qual é a sua expectativa em relação a este processo para que ele possa realmente entregar resultados e oferecer apoio a vocês?”.

Para o LGMA (2012), a expectativa seria por uma “urbanização da agenda climática” para assegurar compromissos das partes no fortalecimento do “poder e potencial” da ação climática local. Mas como atingir esses objetivos sem uma mobilização mais próxima de quem de fato negocia os termos e cria consensos para a Convenção? Essas limitações parecem ter sido assimiladas pela estratégia do LGMA para a COP19 em Varsóvia (2013), quando ao longo do ano, o grupo passa a estabelecer diálogos direcionados aos estados-parte da Convenção. Assim, a estratégia da constituinte é desenhada em torno da criação de um mecanismo informal

⁴⁸ No original: “[...] we all acknowledge and appreciate all your ambitious and innovative efforts that you are leading as local and subnational governments; but what is your expectation from this process [UNFCCC] to deliver and help you?”.

de facilitação à troca de informações entre atores subnacionais e seus governos, assim como para inserir-se contribuições diretas desses atores às negociações intergovernamentais (ICLEI, 2019).

Arikan (2013) definiria esse momento como uma “renovação” ao *advocacy* do LGMA para se definir um plano de ação global para o suporte dos governos locais. Os principais resultados dessa renovação começariam a ficar mais nítidos na Cúpula de Prefeitos, realizada em setembro daquele ano na cidade de Nantes na França. O evento se desenvolveu com amplo suporte do Governo da França, além da participação de representantes do Banco Mundial, ONU-Habitat, do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF) e do próprio secretariado executivo da UNFCCC, mobilizando o lançamento de um grupo informal para governos engajados aos temas urbanos, intitulado “Amigos das Cidades da UNFCCC” (ICLEI, 2019; UNFCCC, 2013; ICLEI, 2015).

Durante as rodadas do ADP na COP19 de Varsóvia (2013), o LGMA seria convidado a promover um novo workshop, intitulado “Ambição Pré-2020: Urbanização e o Papel dos Governos em Facilitar a Ação Climática nas Cidades” (UNFCCC, 2013). Yunus Arikan (2015), que na ocasião seria encarregado pela apresentação, comenta que o workshop teria suscitado em “debates acalorados” entre os negociadores mais tradicionais, mas que ao final, lograria de resultados positivos – especialmente diante das habilidades diplomáticas do facilitador da sessão, o Embaixador Burhan Gafoor de Singapura – culminando em recomendações pela manutenção de diálogos técnicos com a participação de “cidades e outras autoridades subnacionais”. Por sua vez, essa diálogo resultaria numa segunda menção formal da UNFCCC na decisão da COP19, onde as partes concordaram em facilitar os espaços de interlocução e troca de experiências com cidades e autoridades, como consta na decisão FCCC/CP19 (2013):

Facilitar o compartilhamento, entre as Partes, de experiências e melhores práticas de cidades e autoridades subnacionais, quando apropriado, na identificação e implementação de oportunidades para mitigar as emissões de gases de efeito estufa e adaptar-se aos impactos adversos das mudanças climáticas, com o objetivo de promover a troca de informações e a cooperação voluntária (UNFCCC, 2013; Tradução nossa⁴⁹).

⁴⁹Tradução nossa da decisão FCCC/CP.19, do original: *Facilitating the sharing among Parties of experiences and best practices of cities and subnational authorities, where appropriate, in identifying and implementing opportunities to mitigate greenhouse gas emissions and adapt to the adverse impacts of climate change, with a view to promoting the exchange of information and voluntary cooperation*; (UNFCCC, 2013)

Além disso, a COP19 marca um novo passo na relação do secretariado da UNFCCC e das presidências das COPs seguintes com as temáticas urbanas –também marcada pela realização de um “dia temático” sobre cidades, duas sessões de diálogos com a presidência direcionadas à autoridades subnacionais e o lançamento de uma versão inicial de uma plataforma formal para o registro de ações climáticas (Mai; Elsässer, 2022). Com essas mobilizações, o LGMA passa a considerar oficialmente completa a segunda etapa do *Roadmap* Climático, reconhecendo que os governos locais estariam cada vez mais engajados em oportunidades para influenciar tomadores de decisão e as estruturas formais da Conferência das Partes (ICLEI, 2015).

4.4 “Empoderamento” (2014)

A última etapa do ciclo *do Roadmap* para o “empoderamento” dos governos locais se desenvolve em 2014, em processos tangentes à COP20 e à Cúpula do Clima das Nações Unidas. No início do ano, a indicação de Michael Bloomberg para o posto de “Enviado Especial do Secretário-geral das Nações Unidas para Cidades e Mudanças Climáticas” seria vista como uma estratégia para “injetar dinamismo subnacional” aos processos multilaterais (Gordon, 2020). Além disso, fortalecia indícios de uma tentativa deliberada das Nações Unidas, e do próprio Secretário-Geral Ban Ki-Moon, para “orquestrar compromissos” mais ambiciosos para a governança global do clima (Hale, 2016).

Gordon (2020) aponta que nesse período, figuras como Bloomberg, já detinham de grande “capital agencial” para mobilizar a ação climática frente a magnitude e capilaridade da sua entidade filantrópica, além de um domínio do campo técnico a partir de redes como a C40. A partir de sua incorporação às Nações Unidas, Bloomberg e organizações associadas às suas iniciativas também passam a se beneficiar de um “capital estrutural” e de plataformas de alto nível para impulsionar a agenda da governança climática subnacional (Gordon, 2020). A Cúpula do Clima também se torna palco do lançamento de novas iniciativas e “meta-redes” de governos locais: o Pacto Global de Prefeitos (GCoM) e o Pacto Global de Regiões – que contava com uma estratégia de colaboração do ICLEI, C40 e CGLU e ONU-Habitat para o tema da mitigação de GEE nas cidades – além da coalizão “Aliança de Liderança para o Financiamento Climático de Cidades” (CCFLA), para catalisar o financiamento dessas ações (ICLEI, 2015a)

No âmbito da UNFCCC, alimentava-se a ideia de que um novo acordo climático incluiria resoluções sobre o tema da ação climática urbana - proposta apresentada pelos co-facilitadores das Reuniões Técnicas de Experts (TEM) do ADP nas conferências intermediárias

em Bonn (ICLEI, 2015b). Nesse sentido, Arikan (2015) comenta que tanto a Cúpula do Clima como a estratégia do GCoM, haveriam passado uma mensagem positiva aos negociadores e à Presidência da COP20 para que essas linguagens fossem incorporadas pela próxima conferência das partes.

Em grande medida, esse período de abertura do *bureau* da UNFCCC a uma agenda de engajamento de atores não-parte se confirmaria na COP20 a partir de iniciativas como a Agenda de Ação Lima-Paris (LPAA) e Zona de Atores Não-Estatais para a Ação Climática (NAZCA), desenvolvidas em para “aumentar a ambição pré-2020” e catalisar compromissos nos níveis não-estatal e subnacional (Mai; Elsasser, 2022; Green, 2022). É válido mencionar que a NAZCA também se conectava diretamente à outras plataformas de MRV utilizadas pelo ICLEI e pela C40, alimentando os dados do portal relacionados a partir das plataformas do CDP e do *Cities Climate Registry* (Mai; Elsasser, 2022). Além disso, o LPAA também inaugura uma série de diálogos abertos para fomentar o engajamento de governos nacionais e atores não-parte por meio da iniciativa “*Galvanizing the Groundswell of Climate Actions*”, GGCA⁵⁰.

Até a primeira semana da COP20, tudo parecia se encaminhar para que o LGMA finalizasse a conferência das partes com mais um sucesso ao lobby dos governos locais para a Convenção. Durante os diálogos técnicos do ADP, os facilitadores da sessão apresentariam um estudo técnico da UNFCCC, com um rascunho textual de parágrafos dedicados ao tema do Meio Ambiente Urbano (UNFCCC, 2014). Um deles (Parágrafo 164a), referenciando a criação de um programa de trabalho formal sob a UNFCCC, para o engajamento de governos nacionais junto a cidades e demais autoridades subnacionais (UNFCCC, 2014; ICLEI, 2015). Já outro (Parágrafos 37a e 37b), incentivando as partes ao incentivo e financiamento à regulações e iniciativas climáticas desenvolvidas a partir de governos locais, como formas de se elevar a ambição pré-2020” (UNFCCC, 2014; ICLEI, 2015).

Como aponta Yunus Arikan (2015) “95% das partes não tinham ressalvas com os parágrafos” apresentados no rascunho do ADP. Mas a partir da segunda semana, um cenário de “oposição e inércia” nas negociações findaria por bloquear qualquer uma dessas menções na decisão final da conferência e apresentar reversões drásticas ao texto (Hale, 2016) O principal motivo: um cenário de desconfiança catalisado principalmente a partir do G77, que consideraria as extensivas menções a “cidades” e ao “setor privado” sugeridas pelos facilitadores do ADP como um riscos à intervenções e à soberania destes territórios (Hale, 2016).

⁵⁰Disponível em: <https://www.climategroundswell.org/>.

Infelizmente, assim como as mudanças extremas no clima diário de Lima – ventos frios à noite após um dia ensolarado – as tensões entre as Partes, na segunda semana, levaram à retirada de todas essas ideias brilhantes da mesa (Arikan 2015; Tradução nossa⁵¹).

A presidência peruana, trabalhando com o Secretariado da UNFCCC, incluiu inúmeras referências às cidades e ao setor privado no texto preliminar a ser adotado em Lima. No entanto, quase todas essas referências foram retiradas do texto na última noite de negociações. Negociadores confirmaram ao autor que a oposição veio de dentro do G77, com alguns países, como o Sudão, preocupados de que tais referências pudessem minar sua soberania, e regimes mais ideológicos, como a Venezuela, receosos com a proeminência que seria dada às corporações multinacionais (Hale, 2016; Tradução nossa⁵²).

Na prática, a proposta sobre governos locais elaborada no ADP não se propusera designar explicitamente nenhum tipo de autoridade a atores não-parte, deixando claro que todas os encaminhamentos sugeridos deveriam relacionar-se às diferentes circunstâncias nacionais (UNFCCC, 2014). Por outro lado, é pertinente considerar que uma retaliação, específica por países como o Sudão e a Venezuela são simbólicas de como agendas ideias consideradas “brilhantes” pelo LGMA, também esbarram em percepções sobre governança do clima e intervenção externa, levantada por negociadores no Sul Global (ICLEI, 2015; Hale, 2016). Bäckstrand (2017), por exemplo, considera que até mesmo plataformas estritamente voluntárias, como a NAZCA, possuem dificuldade em catalisar ações por atores em países periféricos.

Não seria equívoco reconhecer que um dos “custos transacionais” de um maior engajamento do LGMA nos processos da UNFCCC está na expansão do capital técnico, financeiro e político de redes como o ICLEI e C40 – que apesar da escala transnacional de suas ações, ainda são organizações privadas provenientes de países desenvolvidos (Chan; Brandi; Bauer, 2016). Esse risco à indução de políticas, ou mesmo controle quanto sobre as narrativa da ação climática global é uma lacuna importante, e que parece não ter sido elaborado o suficiente no âmbito do LGMA (Perpétuo, 2025).

Ainda que a COP20 não tenha conseguido emplacar novas decisões formais relacionadas ao engajamento do LGMA, é possível identificar nesse mesmo período a uma

⁵¹ No original: “*Sadly, just like the extreme changes in Lima’s daily weather – cold winds at night following a sunny day – the tensions among Parties in the second week led to the removal of all these bright shining ideas from the table*”.

⁵² No original: “*The Peruvian presidency, working with the UNFCCC Secretariat, included numerous references to cities and the private sector in the draft text to be adopted in Lima. However, nearly all of these references were stripped from the text on the last night of negotiations. Negotiators confirmed to the author that opposition came from within the G77, with some countries like Sudan worried that such references could undermine their sovereignty, and more ideological regimes like Venezuela concerned about the prominence that would be given to multinational corporations*”.

renovação numa agenda de governança multinível para UNFCCC. Em dois exemplos principais: a criação de um Programa de Ação Integrado para Cidades Sustentáveis no âmbito do GEF e de Programa de Ações Transformativas (TAP) pelo ICLEI, voltados à para conectar governos locais a instituições financeiras. Somado à LPAA, essa dinâmica não apenas colaboraria ao desenvolvimento de novos fluxos para o financiamento para a ação climática local, como também a definições importantes para o enquadramento e mobilização de governos locais para a COP21

5 UMA ORQUESTRA DE MUITOS MAESTROS: O LGMA NA GOVERNANÇA PÓS-PARIS (2015-2024)

Como observado anteriormente, a coordenação de políticas por redes intermediárias tem baseado o formato de representação adotado pelo LGMA e a literatura compreende que o grupo também se insere em dinâmicas de “orquestração” da GGC (Bäckstrand; Kuyper, 2017; Abbott; Bierkester, 2024). Mas diante das já mencionadas fragilidades institucionais da constituinte em sua agência às negociações e representação de governos locais de todo o mundo, talvez seja equivocado considerar que esse processo se desenvolve “de baixo para cima”, como se propõe a governança pós-Paris. Do contrário, falar de orquestração nesse contexto é sumariamente compreender que há um processo de direcionamento à governança climática subnacional, que é manejado por atores de alto nível e tem sido direcionado “de cima para baixo” a autoridades que operam no nível doméstico.

O *Roadmap* Climático de Governos Locais consolidou um ciclo bem-sucedido de práticas que num longo prazo colaborariam à definição de um mandato para atores subnacionais sob o regime da UNFCCC. Essa estratégia demonstrou alguns resultados importantes para o *advocacy* do LGMA, especialmente em termos da sua capacidade de incorporar linguagens para governos locais nas decisões formais das COPs, fomentar o engajamento da constituinte junto a tomadores de decisão e inserir atores subnacionais e novos fluxos de financiamento junto a instituições de alto nível (ICLEI, 2015b). Os próximos passos do LGMA buscariam pela continuidade desse processo – agora, legitimado pelo *bureau* da UNFCCC em iniciativas como a LPAA e NAZCA – para assegurar a incorporação dos governos locais num novo acordo a ser decidido na COP21.

A trajetória do LGMA indica que a extensão da influência desses atores para o regime só se traduziu em desfechos favoráveis, quando minimamente atravessada por três condições principais: (i) um interesse temático do Secretariado da UNFCCC e Presidência das COPs; (ii) a habilidade do *establishment* de redes transnacionais de governos locais em legitimar a agenda climática urbana como um tema global; (iii) a capacidade da arena interestatal em assimilar esses arranjos sem comprometer o caráter nacionalmente determinado de sua ambição climática. Sem pelo menos um desses, a agenda de governos locais para a UNFCCC permanece estagnada e mantida em espaços informais à Convenção.

Para o período pós-Paris (2015-2024) o LGMA não apresentaria um novo direcionamento ou “mapa do caminho” para a UNFCCC – pelo menos, não com o mesmo ímpeto de categorizar etapas para o seu *advocacy*, como fizera em Bali na COP13. Ao mesmo

tempo, demandas por “reconhecimento, engajamento e empoderamento” ainda parecem se manifestar na estratégia dos governos locais para a implementação dos objetivos do Acordo de Paris. Observando um novo contexto, no qual os governos locais já estariam formalmente associados ao regime da UNFCCC, este capítulo busca identificar em que condições o LGMA tem conseguido introduzir contribuições para as negociações climáticas, assim como, compreender para que direção se move a arquitetura da governança global do clima. Em fala sobre a Cúpula de Líderes Locais da C40, realizada durante a COP28, o prefeito Eduardo Paes (2023) ilustra um fato que dá indicativos dessa mudança de status à governança climática subnacional:

Em 2015 fizemos um encontro com o C40, um encontro paralelo em Paris [...] oito anos depois, a gente conseguiu um fato inédito. Na primeira vez, dentro da Zona Azul aqui, da parte formal, oficial da COP, temos os municípios, os governos locais discutindo a implementação de políticas públicas abençoado pela ONU. (Paes, 2023; Anexo A).

Por esse motivo, é relevante compreender se este processo como um todo realmente tem sido “abençoado pela ONU” ou não, ainda mais considerando as complexidades à representação de governos locais sob o escopo das redes transnacionais.

5.1 Um novo reconhecimento (2015-2016)

A decisão final da COP20, resumida ao “Chamado à Ação de Lima (2014), comprometeria os estados-parte à até a próxima conferência estabelecer os termos do novo arranjo climático global, assim como à uma primeira rodada de submissão das Contribuições Nacionalmente Determinadas Pretendidas, as INDC’s (UNFCCC, 2014). Como indica Arikan (2015), estava nítido que o próximo acordo climático da UNFCCC seria desenvolvido em uma perspectiva “*bottom-up*”, abrindo uma janela de oportunidade aprofundar as relações entre os níveis nacional e subnacional na governança do clima. A partir dessas resoluções, o LGMA compreenderia que os próximos passos para a estratégia dos governos locais à Convenção resumiam-se a um grande objetivo: escalonar e incorporar a ação climática por meio do pleno Reconhecimento, Engajamento e Empoderamento no Regime Climático Global Pós-2015 como parceiros governamentais interessados (LGMA, 2014).

Em síntese, o grupo pretendia um redimensionamento da estratégia do *Roadmap* Climático para o período Pós-2015, assegurando que o futuro Acordo de Paris incluiria uma linguagem específica e outros direcionamentos relacionados à agenda de governança dos governos locais. Esses objetivos, assim como outras medidas estiveram descritos no

posicionamento oficial da constituinte após a COP20, o “Comunicado de Lima”, assim como reforçado em reuniões do ADP e outros encontros abertos da constituinte, conduzidas virtualmente ao longo de 2015, os quais estipulavam três objetivos principais: (1) Aprimorar a integração vertical entre ações climáticas dos governos nacionais e governos subnacionais para uma “governança multinível efetiva”; (2) Avançar as negociações climáticas globais para um resultado “ambicioso e inclusivo” para a COP21; (3) Acelerar a ação climática subnacional e local a partir do fortalecimento de parcerias (LGMA, 2014). Para alcançar tais objetivos, o LGMA compreendeu uma série de medidas a serem mobilizadas em torno do ciclo da próxima conferência, como posto pela integrante do Secretariado Global do ICLEI, Maryke van Staden (2015, Tradução nossa⁵³):

- a) Envolver governos locais e regionais na preparação e implementação das Contribuições Nacionalmente Determinadas Pretendidas (INDCs), das Ações de Mitigação Nacionalmente Apropriadas (NAMAs), das Estratégias de Desenvolvimento de Baixas Emissões (LEDS) e dos Planos Nacionais de Adaptação (NAPs).
- b) Após a submissão das INDCs, continuar explorando formulações inovadoras para elevar e complementar as ambições pré-2020 nos níveis nacional e global, por meio de compromissos voluntários ambiciosos de governos locais e regionais.
- c) Incluir no texto de negociação: “Reforçar a ação por meio da implementação cooperativa das opções políticas e incentivar ainda mais ações climáticas por autoridades subnacionais, incluindo governos locais, como o estabelecimento de marcos regulatórios e institucionais eficazes e mecanismos de financiamento necessários para superar barreiras e alavancar investimentos, de acordo com suas circunstâncias nacionais.
- d) Adotar um Programa de Trabalho de 10 anos para governos locais e subnacionais.
- e) Fortalecer o diálogo e a colaboração com governos nacionais no âmbito dos diálogos do grupo *Friends of Cities*.
- f) Ampliar o número de cidades que expressem intenção e conformidade com o Pacto Global de Prefeitos; e, de forma semelhante, com o Pacto dos Estados e Regiões.
- g) Participar ativamente das consultas sobre a Agenda de Ação Lima-Paris (LPAA).
- h) Aumentar o número de registros na plataforma *Non-State Actors Zone for Climate Action (NAZCA)*, por meio do *carbonn Climate Registry* e de outras plataformas.
- i) Contribuir ativamente com o Programa de Ações Transformativas (*TAP*) e com o *TAP Pavilion* na COP21/CMP11.

Algumas dessas propostas, especificamente os pontos “c”, “d” e “g” buscavam diretamente pelo reforço de mandato para o engajamento de governos locais no âmbito da

⁵³ No original, disponível em: https://iclei-europe.org/fileadmin/templates/icleieurope/lib/events/tools/push_event_file.php?uid=291cbdd7.

própria institucionalidade da UNFCCC. Diante dos encontros técnicos do ADP de 2015, o LGMA defenderia a consolidação desses espaços para a continuidade na ponte de diálogo construída nos últimos anos com os negociadores e Secretariado. Para a constituinte, a formalização desses diálogos em um plano de trabalho de longo prazo na Convenção-Quadro seguiria uma tendência observada em regimes como o de Diversidade Biológica (CDB), que desde 2010 incorporava um plano de ação direcionado à governos locais, e até mesmo em conformidade ao Acordo Bilateral EUA-China (2014) que também incorporava um eixo de trabalho sobre urbanização sustentável (ICLEI, 2015).

As principais redes associadas ao LGMA (ICLEI, C40 e CGLU) manteriam sua estratégia para a COP21 baseada na criação de um novo *momentum* global para agenda climática subnacional com a realização em paralelo da Cúpula Climática de Líderes Locais, hospedada pela Prefeita de Paris, Anne Hidalgo, e por Michael Bloomberg. Conforme aponta Gordon (2020), a Cúpula foi um evento de grandes proporções, reunindo uma lista de convidados de alto nível – o ator Leonardo DiCaprio, o CEO da Tesla, Elon Musk, o Secretário-Geral Ban Ki-Moon, o presidente da França, François Hollande, o ex-vice-presidente dos Estados Unidos, Al Gore, e o enviado especial da China para mudanças climáticas, Xie Zhenhua – todos estes, reunidos e convidados à proclamar discursos em defesa das cidades como agentes de transformação para as mudanças climáticas (Bloomberg Philanthropies, 2015).

Anne Hidalgo (2023)⁵⁴ compreende que a Cúpula de Líderes Locais de 2015 consolida uma estratégia de mobilização mais integrada entre as principais redes transnacionais de governos locais – num processo que é catalisado, principalmente a partir do GCoM. Um dos seus principais resultados seria a assinatura, por mais de 400 prefeitos, da “Declaração da Prefeitura de Paris (2015)” em que estes comprometiam-se com a eliminação global de até de 3.7 gigatons de GEE até 2030, com a transição energética para fontes renováveis e para a adoção de objetivos profundos de mitigação até 2050 (Declaração das Prefeitura de Paris, 2015; CGLU, 2015).

As intervenções do LGMA (2015) também seriam assertivas sobre as expectativas da constituinte para os resultados da conferência. Durante o Segmento de Alto Nível, o Prefeito Ulrich Sumptoh (2015), de Port Vila na pequena ilha de Vanuatu destacaria: “nós, como líderes locais estamos prontos para seguir em frente, por que já não temos outra opção”. Por sua vez, na intervenção plenária de encerramento, conduzido pelo ex-Prefeito de Nantes e à época

⁵⁴ Conforme Anexo B

coordenador da CGLU, Ronan Dantec, o recado seria dado: “encontrem o acordo e nós faremos o trabalho!” (LGMA, 2015).

Por uma perspectiva institucional, havia um suporte claro das Nações Unidas para que o Acordo de Paris incorporasse a ação de atores não-estatais e subnacionais na sua estratégia de implementação. A agenda do LGMA contava com aliados de peso, como Michael Bloomberg, na condição de Enviado Especial da ONU, além do avanço de agendas transversais vinculadas aos ODS e à ONU-Habitat. Mais importante ainda, dispunha do apoio direto do *bureau* da UNFCCC, representado pela secretária-executiva Christiana Figueres e pelo presidente da COP21, Laurent Fabius, que, ao longo de todo o ano de 2015, estiveram engajados em campanhas para mobilizar os chamados “parceiros governamentais” (Silveira, 2019).

Esse conjunto de fatores ajudaria a consolidar o “Pacote Climático de Paris”⁵⁵, composto da resolução da COP21 (FCCC.CP.21) e do próprio Acordo de Paris, que juntos promoveriam um novo reconhecimento sobre o engajamento de governos subnacionais no regime climático (Jernnas; Lovbrand, 2022). No que se refere às resoluções do Acordo, o LGMA (2015) consideraria como conquistas a incorporação de componentes urbanos às cláusulas preambulares, além dos artigos sobre Adaptação (Art 7.), Perdas e Danos (Art.8) e Capacitação (Art.11).

Preâmbulo: Reconhecendo a importância do engajamento de **todos os níveis de governo e diferentes atores**, de acordo com as respectivas legislações nacionais das Partes, no combate à mudança do clima

Art. 7.2. As Partes reconhecem que a adaptação é um desafio global enfrentado por todos, com **dimensões locais, subnacionais**, nacionais, regionais e internacionais, e um componente fundamental da resposta global de longo prazo, para a qual também contribui, à mudança do clima, com vistas a proteger as populações, os meios de subsistência e os ecossistemas, levando em conta as necessidades urgentes e imediatas daquelas Partes países em desenvolvimento particularmente vulneráveis aos efeitos negativos da mudança do clima.

Art. 11.2. A capacitação deverá ser determinada pelos países, baseando-se e respondendo às necessidades nacionais, e deverá fomentar a apropriação pelas Partes, em particular pelas Partes países em desenvolvimento, inclusive nos níveis nacional, **subnacional e local** [...]

Art. 8.4. Por conseguinte, a atuação cooperativa e facilitadora para reforçar o entendimento, a ação e o apoio podem incluir as seguintes áreas: (h)

⁵⁵ É importante mencionar que o Acordo de Paris não vincularia efeitos de aplicação imediatos aos estados-parte da UNFCCC, necessitando de um quórum de pelo menos 55 ratificações a partir de abril de 2016 até o período de um ano. A resolução da COP21, por sua vez, vincularia efeitos imediatos para os signatários da Convenção-Quadro.

Resiliência de **comunidades**, meios de subsistência e ecossistemas (Brasil, 2016)⁵⁶

A resolução final da COP21 também faria diversas menções, em pelo menos doze parágrafos, incluindo cidades e autoridades subnacionais como “*stakeholders não-parte*”. Em outras decisões, seria estabelecido um Plano de Trabalho de Capacitação para Governos Locais, para o período 2016-2020, baseado em quatro pilares de ação: (1) Aumentar a escala de ações e planos climáticos de cidades e regiões para a mitigação e adaptação; (2) Construir resiliência climática, com atenção especial às cidades, regiões e populações mais vulneráveis; (3) Ampliar o financiamento climático local e regional (4) Reforçar o diálogo entre todos os níveis de governo (nacional, regional, provincial, urbano e comunitário)⁵⁷ (UNFCCC, 2015).

O LGMA sai da COP21 com uma agenda de trabalho bastante fortalecida. Consegue com sucesso a incorporação de novas linguagens sobre governos locais na UNFCCC, assim como a criação de estruturas formais para a manutenção de diálogos técnicos sobre o tema. A constituinte também estipula que cerca de metade das INDCs submetidas pelos países em decorrência da COP21 incorporavam componentes relativos a temáticas urbanas – Canadá, Colômbia, México, Índia, China, Brasil e Estados Unidos, indicados pelo LGMA como governos que apresentavam compromissos e práticas inovadoras neste campo (LGMA, 2015).

5.1.1 Mecanismos de transparência e a Plataforma NAZCA

O Acordo de Paris representa uma mudança na natureza da orientação da governança climática, passando de um modelo baseado em objetivos legalmente vinculantes, como fora o Protocolo de Quito, para uma arquitetura considerada “de baixo para cima” em torno do sistema das NDCs (Gordon, 2020) Para a implementação desses objetivos, Paris também consolida o que alguns autores chamam de abordagem “todas as mãos para o deque”⁵⁸, ou ainda, “escolha sua própria aventura”⁵⁹ – encorajando a adoção voluntária de compromissos a partir de atores não-parte, além do engajamento destes para a construção de NDCs ambiciosas para os governos nacionais (Hale, 2016; Green, 2022; Gordon, 2020).

⁵⁶ No original, disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf.

⁵⁷ Conforme a LPAA (2015, Tradução nossa) “especificamente: governos locais, infranacionais e nacionais, bem como organizações internacionais, promoverão a ampliação e aceleração de alianças setoriais infranacionais; desenvolver novas parcerias internacionais multiníveis; reforçar as relações do governo nacional com iniciativas internacionais existentes; apoiar o intercâmbio de conhecimento e a transferência de tecnologia entre cidades e regiões ao redor do mundo, inclusive por meio de cooperação descentralizada”.

⁵⁸ No original: “*All hands on Deck*”.

⁵⁹ No original: “*Choose your own adventure*”.

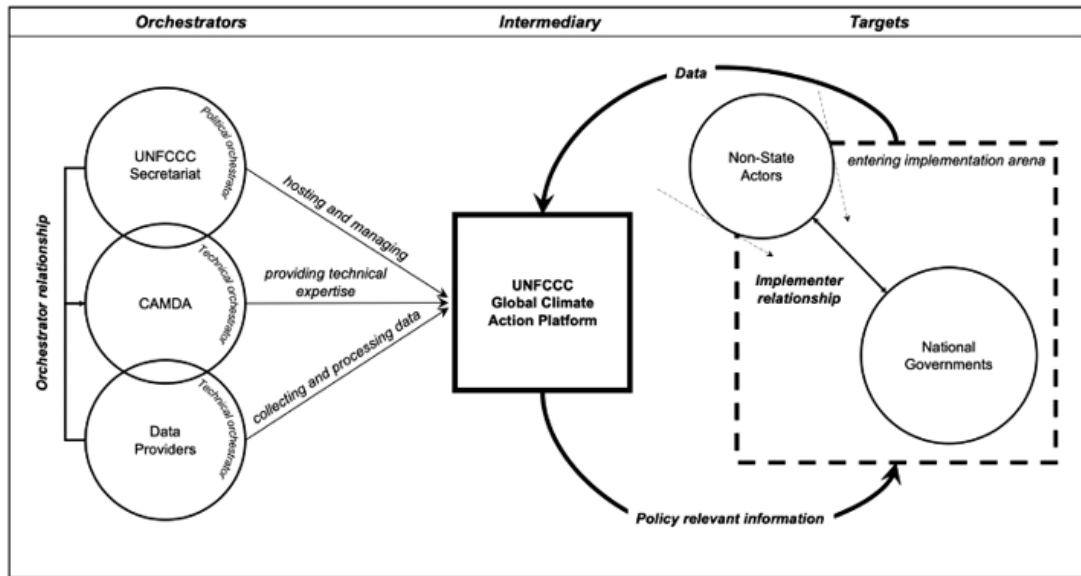
Mas além de redefinir os termos do regime a partir de uma governança “de baixo para cima”, outra inovação do Acordo esteve no fortalecimento da transparência e MRV, como parte do seu “mecanismo de ambição progressiva” – baseado em ciclos de cinco anos para a submissão das NDCs pelas partes, com a comunicação cada vez mais ambiciosa dos objetivos nacionais para o regime (Stern, 2024; Gordon, 2020).

Do ponto de vista do engajamento de atores não-parte para a agenda de transparência, Jörnnes e Lövbrand (2022) compreendem que plataformas como a NAZCA, evoluem de um simples “repositório de boas intenções” para uma “ferramenta de monitoramento” e de informações atualizadas, para capturar contribuições voluntárias e compromissos destes atores na implementação do Acordo de Paris. O que em grande medida, nutre fortes sinergias à um modelo de governança baseado em dados quantificáveis, consolidada em redes como o ICLEI, C40 e GCoM, na intenção de agregar efeitos coletivos a partir de inventários de emissões e outras políticas climáticas subnacionais e das narrativas de seu excepcionalismo para a GGC (Gordon, 2020; Hsu; Schleck, 2023).

A NAZCA, reformulada a partir da COP21⁶⁰ se propusera a estabelecer uma ferramenta própria da UNFCCC para mensurar os efeitos da “ação climática global”, e constituir um embasamento técnico para elementos discursivos relevantes às negociações (emissões globais, dados sobre consumo de água e energia, iniciativas inovadoras) – o que seria compreendido por alguns autores como uma tentativa de se “orquestrar” através de intermediários, o mecanismo de ambição progressiva dos governos nacionais (Bulkeley; Newell, 2023; Mai; Elsäasser 2022; Tobin *et al.*; 2024).

⁶⁰ A partir da COP26 (2021), a plataforma NAZCA passa a atender pelo nome *UNFCCC Global Climate Action Portal (GCAP)*. A utilização da nomenclatura NAZCA é adotada como um demarcador temporal assim como uma escolha do autor em reforçar uma linguagem criada a partir de denominações do Sul Global, frente a referência da plataforma às Linhas de Nazca no Peru durante a sua criação na COP20, mas ambas as denominações se referem ao mesmo processo.

Figura 5 - Orquestração de atores não-parte a partir da Plataforma NAZCA



Fonte: Mai e Elssässer (2022)

Essa relacionalidade se desenvolve mediante uma abordagem facilitadora à governança policêntrica – agregando dados de governos locais, empresas, investidores e outros atores não-parte quanto as suas emissões e iniciativas transnacionais (Hsu; Schleck, 2023; Tobin *et al*; 2024; Mai; Elssäser, 2022;). Dessa forma, a NAZCA atribui ao Secretariado da UNFCCC um papel de “orquestrador político”, aliado a plataformas externas para o manejo e pela alimentação de dados como os seus “orquestradores técnicos” (Mai; Elssaser, 2022). Ainda, a plataforma consolidaria a agenda do secretariado da UNFCCC para os stakeholders não-partes, enquanto uma forma de legitimar a narrativa de que “toda a sociedade” estaria em colaboração com os objetivos definidos pelo Acordo de Paris e pela Convenção-Quadro (Allan; 2019; Hsu; Schleck, 2023).

Embora se reconheça a relevância no engajamento de *stakeholders* para a governança do clima, a literatura tem apontado algumas problemáticas de iniciativas como a NAZCA, que, não ocasionalmente, refletem no enquadramento do compromisso desses atores como substitutos à ambição da arena estatal (Allan, 2019; Marquardt; Fast; Grimm, 2024). Esta seria uma leitura equivocada, quando não há evidências empíricas de que a orquestração de compromissos de atores não-parte por meio da Plataforma apresenta efeitos comparáveis para a implementação do regime e redução de emissões em escala global (Hsu *et al*; 2023). Diferentes fatores podem explicar isso. O principal, que trabalhar a “Ação Climática Global” como uma agenda unificada, desconsidera as divergências políticas e de capacidades em um

núcleo heterogêneo de atores que reportam dados à UNFCCC – e que, por sua vez, adotam diferentes metodologias para mensurar o impacto de suas ações (Jörnäs; Lövbrand, 2022).

Como mencionado, as práticas de MRV já configuravam uma dinâmica comum no escopo das principais redes transnacionais de governos locais. Em larga medida, esses atores utilizam o reporte de suas contribuições à GGC como base em parâmetros pré-estabelecidos sobre o que redes como o ICLEI ou C40 compreendem como uma ação climática positiva (Bulkeley, 2023). Então mais do que um mecanismo de transparência, para esses atores, o reporte é uma estratégia de quantificar a “performance” de cidades e estados em um bloco particular de políticas entendidas como legítimas, na expectativa de que estas ações produzirão efeitos prometidos ao reconhecimento desses atores como lideranças climáticas globais (Gordon, 2020).

Essa perspectiva pode ser questionada por diversas razões. Uma, delas, apontada por Bulkeley e Newell (2023), de que esse tipo de prática produz mais efeitos para legitimar tipos específicos de normas e mercados, difundidos em iniciativas transnacionais de governança, do que efetivamente uma estratégia de mensuração de impactos dos governos locais às mudanças climáticas. Ainda, que baseado num modelo de MRV voluntário, plataformas que se propõe a quantificação de ações climáticas como a NAZCA possuem mecanismos de transparência muito incipientes para questionar a inação e o não-cumprimento de compromissos climáticos reportados (Jörnäs; Lovbrand, 2023). Um exemplo disso, indicado por Perpéuto (2025), é de que é relativamente comum que dados e compromissos reportados por redes de governos locais desconsiderem um elevado nível de inadimplência dos seus associados, mas que ainda assim, estas mantenham uma divulgação de dados para demonstrar uma “robustez” “que não condiz com a realidade.

O que é bastante complexo, e reflete em problemas observados na NAZCA como a falta de mecanismos para verificar o *greenwashing*, a fragmentação de dados reportados, que impedem uma análise da sua evolução ao longo do tempo, assim como a ausência de um alinhamento regulatório entre os atores que reportam à plataforma (Hsu; Schletz, 2023; Tobin; Huitema; Kellner, 2024). Isso se insere no que Jörnäs e Lovbrand (2023) consideram como uma lógica profundamente neoliberal para a governança climática a partir de dados, onde a quantificação e exemplificação operam mais à convergência de práticas do que efetivamente à transparência.

Na última edição do “Anuário da Ação Climática Global” (2024), que compila os dados submetidos à plataforma da UNFCCC, há também um claro problema de discrepância regional, em que das 11.847 ações registradas associadas a “cidades” e “regiões”, 76% destas estão

atribuídas ao grupo da “Europa Ocidental e Outros” (Europa Ocidental, América do Norte e Oceania) seguido dos grupos da “Europa Oriental” (9,09%), “América Latina e Caribe” (7,61%), “Ásia-Pacífico” (4,81%) e “Grupo Africano” (2,32%). Confirmando outro problema apontado por Hsu e Schletz (2023), que a produção de métricas progressivas sobre a ação climática dos atores não-parte geralmente está limitada aos atores do Norte Global (Hsu; Schletz, 2023).

Até mesmo quando existem dados disponíveis, reportados à NAZCA, não ocasionalmente, estes são incompatíveis e incompletos para se conseguir agregar análises de longo prazo – o que seria um prejuízo à verificação do mecanismo de ambição progressiva da UNFCCC a partir destes atores (Jörnäs; Lövbrand, 2023). Isso não significa que o MRV de governos locais é uma estratégia indiferente à governança do clima, mas essas críticas são importantes – ainda mais, considerando a dificuldade histórica do LGMA em estabelecer consensos junto a negociadores de países em desenvolvimento. Além disso, são constatações que podem questionar a efetividade do poder de “orquestração” da UNFCCC.

5.1.2 Dos Campeões de Alto Nível às Parcerias de Marrakech

Em outra resolução importante, atribuída à tentativa da UNFCCC de manejar resultados ambiciosos à implementação do Acordo de Paris, que também apresentaria efeitos diretos à estratégia de incidência do LGMA e se desenvolve a partir da configuração do mandato dos Campeões de Alto Nível (HLC). Conforme Hale (2016), a iniciativa surge no escopo da agenda de ação da presidência da COP21, inserida nos trabalhos da LPAA, e configura institucionalização de um plano de trabalho formal para a mobilização de stakeholders não-parte para a Convenção-Quadro, conforme consta na decisão FCCC/CP.21:

Decide que dois campeões de alto nível deverão ser nomeados para agir em nome do Presidente da Conferência das Partes, a fim de facilitar, por meio de um engajamento de alto nível reforçado no período de 2016 a 2020, a execução bem-sucedida dos esforços existentes e a ampliação e introdução de novos ou fortalecidos esforços, iniciativas e coalizões voluntárias (UNFCCC, 2015⁶¹).

A escolha da presidência da COP21 seria pela economista Francesa, Laurence Tubiana, somando-se à cientista Marroquina, Hakima el Haité, para conduzir os trabalhos do HLC rumo

⁶¹ No original: “Decides that two high-level champions shall be appointed to act on behalf of the President of the Conference of the Parties to facilitate through strengthened high-level engagement in the period 2016–2020 the successful execution of existing efforts and the scaling-up and introduction of new or strengthened voluntary efforts, initiatives and coalitions [...]”.

à COP22 em Marrakech (2016). A partir da publicação de um “Roadmap da Ação Climática Global”, as campeãs definem a realização de um ciclo de consultas e diálogos técnicos de experts (TEM) e abertura a submissões à atores não-parte e seus grupos constituintes, direcionando de perguntas sobre a ambição pré-2020 e constituição das NDCs a partir de diferentes segmentos, o desenvolvimento da plataforma NAZCA e a realização de eventos de alto nível durante as COPs (Bäckstrand; Kuyper, 2024).

Sobre a onda de engajamento subnacional após o Acordo de Paris, Tubiana (2025), relata que o acordo sempre esteve desenhado para incorporar uma “abordagem de toda a sociedade”, e a partir do momento que se abriram novos espaços para autoridades locais, estes atores “excederam as expectativas”, um sinal claro de que há muito tempo estes atores esperavam por essa abertura do regime. A COP21 foi um sucesso em termos da mobilização de governos locais liderada por Anne Hidalgo, além da consagração de novas redes transnacionais como a Coalização Under2, do Governador da Califórnia Jerry Brown (Climate Group, 2025). Neste sentido, o LGMA adentraria o ciclo da COP22 com o objetivo prioritário de assegurar a ratificação do Acordo pelos governos nacionais, para garantir a continuidade no engajamento e integração de atores não-parte nessa nova era do regime (LGMA, 2016a).

No âmbito da agenda do LGMA, a realização da Cúpula Climática de Líderes Locais e Regionais, coorganizada em Marrakech pelo ICLEI em paralelo à COP22, a buscar um fortalecimento da na Agenda de Ação Climática Global (GCAA) e do papel dos governos locais para a construção das NDCs (ICLEI, 2016). Essas e outras demandas seriam sintetizadas na principal decisão da Cúpula, o “*Roadmap* de Marrakech para a Ação”, com um apelo especial ao estabelecimento de um plano de trabalho em torno da “localização do financiamento climático” e inserção subnacional nos ecossistemas globais de financiamento (Global Taskforce of Local Governments, 2016).

Essas questões também seriam levantadas na UNFCCC nas intervenções⁶² do LGMA à COP22 e principalmente durante uma série diálogos, intitulados “Reflexões do Caminho Adiante”⁶³, conduzidos para agregar *inputs* de atores não-parte ao escopo de ação das HLCs, especialmente, na “Linha de Trabalho sobre Resiliência da Ação Climática Global em Cidades e Assentamentos Humanos” do qual o ICLEI haveria sido convidado à facilitar (ICLEI, 2016). A partir disso, foi decidido pelo estabelecimento de duas linhas de ação: uma de curto prazo,

⁶² Diálogo de Alto Nível da COP22 sobre Aumento da Ambição e Apoio: meios de Implementação, Prefeito de Port Vila, Ulrich Sumptoh; Segmento de Alto Nível da COP22, Presidente da Região de Souss Massa e Vice-Presidente da Associação das Regiões de Marrocos, Brahim Hafidi; Sessão da Plenária de Encerramento da COP22, Vereador de Nantes, França, e Porta-voz de Clima da CGLU, Ronan Dantec.

⁶³ Tradução nossa, do original “*Reflections on the Way Forward*”.

até 2017, para a manutenção de diálogos estruturados sobre o tema da resiliência climática urbana – a serem conduzidos na sede da UNFCCC em Bonn (UNFCCC, 2016). Além disso, outra de médio prazo até 2020, para aumentar o fluxo do financiamento climático global e outros investimentos na resiliência urbana, assim como a criação do Plano de Trabalho para a Localização do Financiamento Climático, como havia sido proposto na Cúpula (UNFCCC, 2016).

A cereja do bolo da COP22 se consagraria a partir da consolidação desses diálogos no lançamento de uma estratégia inovadora das HLCs: as Parcerias de Marrakech para a Ação Climática Global (MPGCA). Na prática, se estabeleceu uma linha de trabalho formal da UNFCCC, operacionalizada a partir do mandato dos Campeões Climáticos, voltadas ao engajamento de *stakeholders* em uma “plataforma complementar e não substituta para as negociações entre as Partes” para apoiar a implementação da GCAA e permitir a colaboração entre governos nacionais e atores não-parte (UNFCCC, 2025). A iniciativa ainda definia como uma das suas linhas de trabalho o tema dos assentamentos humanos, do qual os governos locais seriam diretamente engajados.

Como já mencionado⁶⁴, para Bäckstrand e Kuyper (2024), tanto a MPGCA quanto a Plataforma NAZCA estão enquadradas no relacionamento “O-I-A” enquanto ferramentas “meta-intermediárias” de coordenação indireta de objetivos da UNFCCC (Orquestrador), mobilizando o engajamento de atores não-parte (Intermediários) e direcionado à ambição dos governos nacionais (Alvo). A partir dessa perspectiva, é possível reconhecer que a estratégia da GCAA tem operado pela convergência da agenda de governança de variados atores transnacionais, como é o caso dos governos locais e suas redes, aos objetivos das negociações internacionais de clima (Chan; Amling, 2019). Nesse ímpeto, as Parcerias de Marrakech redimensionaram o lugar dos atores não-parte no regime, anteriormente restritos a diálogos majoritariamente técnicos, para uma dimensão de interação cada vez mais política em torno da criação de narrativas positivas sobre como uma “ação climática” deve ser implementada (Mai; Elssässer; Chan, Amling, 2019).

Por um lado, a GCAA tem buscado agregar valores de legitimidade democrática ao regime da UNFCCC, criando parâmetros e mecanismos de participação, transparência e *accountability* para atores não-parte (Bäckstrand; Kuyper, 2024). Por outro a constatação de uma contínua super-representação de ações climáticas a partir de atores baseados no Norte Global – análise que se estende tanto à NAZCA quanto para a MPGCA – levantam questões

⁶⁴ Ver Capítulo 1.

importantes de que se ao enfatizar essas narrativas como “histórias de sucesso”, a UNFCCC contribui indiretamente à exacerbação de desequilíbrios geográficos (Chan; Amling, 2019; Bäckstrand; Kuyper, 2024). No campo da governança climática subnacional, retomando discussões de Sassen (1991) sobre as cidades globais e seu papel nas desigualdades socio-materiais destes territórios, essa é uma dinâmica que se faz particularmente complexa e que põe em xeque valores supostamente democráticos (Bäckstrand; Kuyper, 2024).

5.2 Engajamento em tempos crise (2017-2021)

As dinâmicas de engajamento do LGMA para a UNFCCC na governança pós-Paris, se estabelecem em condições particularmente distintas do que fora o período de execução do primeiro Roadmap Climático de Governos Locais (2011-2014). Em primeiro lugar, porque ela se desenvolve num contexto em que já existe um acordo climático global que convoca formalmente esses atores para a implementação do regime, superando uma demanda por reconhecimento. Em segundo, porque ela passa a contar com um suporte institucional do alto nível do *bureau* da UFCCC e presidência das COPs, no escopo de uma Agenda de Ação Climática Global (GCAA) – compreendida como um elemento fundamental ao sucesso do Acordo de Paris e à ambição dos governos nacionais e suas NDCs. Por último, mas não menos importante, porque ela também se defronta com uma arena multilateral que gradativamente apresenta sinais de uma crise em curso e da contestação da democracia e das agendas ambientais como valores incontestáveis à governança global (Mello, 2024).

As primeiras reações do LGMA à eleição de Donal Trump nos Estados Unidos se dariam de forma sutil, ainda no webinar da constituinte realizado em abril daquele ano, no qual Arian (2017) destaca que globalmente, um número de países passaria por eleições e “dependendo desses resultados, as prioridades nacionais e a posição de negociação de alguns países podem mudar significativamente”, além de que sobre a COP23 essa “imprevisibilidade pode moldar ou guiar” os resultados da conferência. Para Bexxel e Bäckstrand (2022), essas mudanças se traduziriam num período de novas práticas de legitimação e deslegitimação da governança global do clima, inclusive, pelo próprio reforço da UNFCCC do papel de atores não-parte para o regime e em novas definições para a GCAA.

5.2.1 Ainda estamos aqui: respostas subnacionais à crise do multilateralismo

Em junho de 2017 após o anúncio oficial da Casa Branca sobre o saída dos Estados Unidos do Acordo de Paris, o Secretário-Geral, Gino van Bergin⁶⁵, ICLEI se posicionaria mais assertivamente, declarando esta como um passo “fora da realidade” para uma transição de baixo-carbono, e que a decisão de Trump, baseada em “fatos alternativos”, colocava um “fardo pesado” na mão dos governos locais dos EUA e stakeholders do mundo inteiro Já o Presidente do ICLEI e prefeito de Seoul, Park Won Soon, declararia que a Rede estaria “do lado certo da história” defendendo valores para o planeta, e que mais do que nunca, os governos locais deveriam atuar de forma mais forte (ICLEI, 2017).

Como aponta Albuquerque (2021), estados-parte da UNFCCC como a China e a União Europeia, além de atores subnacionais e entidades privadas nos EUA se comprometeriam com, além do progresso com a redução de emissões e o apoio aos mecanismos de financiamento climático. Figuras como Bloomberg, além de outras lideranças democratas, como o Governador da Califórnia, Jerry Brown, endossariam domesticamente uma série de reações subnacionais em torno da continuidade dos compromissos climáticos no país a partir da campanha “*We Are Still In*”, inclusive, com o suporte direto de arranjos bilaterais como a União Europeia (Stern, 2024; Stradnako, 2020).

Em poucos dias, uma nova coalizão nos EUA chamada **We Are Still In** divulgou uma declaração de apoio ao Acordo de Paris, assinada por mais de 3.900 CEOs, prefeitos, governadores e reitores de universidades, entre outros. No mês seguinte, o governador Jerry Brown, da Califórnia, e o ex-prefeito de Nova York, Mike Bloomberg, lançaram uma nova iniciativa chamada **America's Pledge**, para analisar e relatar as ações de estados, cidades, do setor privado e de outros atores para reduzir as emissões e levar os Estados Unidos o mais próximo possível da meta de emissões estabelecida para 2025 pelo Acordo de Paris. Em junho, vinte e quatro governadores estaduais formaram a **US Climate Alliance**, liderada por Brown, Jay Inslee (estado de Washington) e Andrew Cuomo (Nova York) (Stern, 2024; Tradução nossa⁶⁶).

⁶⁵ Conforme van Begin (2017; Tradução nossa): “A decisão do presidente Trump de se retirar do Acordo de Paris está em desacordo com a realidade e com o atual impulso em direção a uma transição global para uma economia de baixo carbono. Fazendo amplo uso de ‘fatos alternativos’, ele retratou os EUA e seus cidadãos como vítimas deste acordo inovador (...) Agora recai um pesado fardo sobre os ombros dos governos locais nos EUA e de todas as partes interessadas no clima em todo o mundo, já que a administração Trump não reconhece a dura realidade das mudanças climáticas nem a urgência de agir sobre elas (...) É agora imperativo que todos os níveis de governo e os atores não estatais construam coalizões ainda mais fortes e amplas para uma implementação rápida, a fim de manter o mundo no caminho certo.”

⁶⁶ No original: “*Within days, a new US coalition called We Are Still In circulated a declaration of support for the Paris Agreement signed by more than 3,900 CEOs, mayors, governors, and college presidents, among others. The next month, Governor Jerry Brown of California and former New York mayor Mike Bloomberg launched a new effort called America's Pledge to analyze and report on actions by states, cities, the private sector, and others to reduce emissions and bring the United States as close as possible to its 2025 Paris*

Esses esforços seriam particularmente relevantes, considerando os Estados Unidos como o segundo maior emissor global de GEE – e que a administração de Trump (2017-2020) se constituiria de uma base de apoio intrinsecamente associada ao lobby dos combustíveis fósseis, ao negacionismo climático e desregulamentação ambiental e à rejeição radical ao multilateralismo (Mello, 2024). Apesar das preocupações quanto a capacidade efetiva dos atores não-parte para reverter essas condições, Gordon (2020) considera que isso levaria a um posicionamento da agenda climática subnacional e de suas iniciativas como o GCoM, como forças antagônicas para promover as transformações econômicas e sociais necessárias aos objetivos da UNFCCC.

Como aponta Silveira (2019), durante a COP23, presidida pela Ilha de Fiji e realizada em Bonn na Alemanha, a presença dos Estados Unidos se deu majoritariamente por atores subnacionais, mas que havia um “clima perceptível de fim de festa” diante da ausência de *quórum* para os eventos promovidos por esses atores. De todo modo, a ação do LGMA estaria mais concentrada na realização da Cúpula de Líderes Locais na Zona Verde da *venue*, pela primeira vez, estabelecida sob o mandato da MPGCA. A partir da Cúpula, os governos locais e regionais reunidos se uniriam em torno do “Compromisso de Fiji-Bonn”: uma série de medidas para reforçar a ambição climática pré-2020, fortalecer o mandato do LGMA junto aos HLC e promover uma arquitetura global do clima “ambiciosa e inclusiva” (LGMA, 2017).

Conforme o LGMA (2025), esses compromissos a partir de um evento “*one-off* UNFCCC” exerceriam influência sob a presidência da COP23, para desenvolvimento de uma rodada de um ano (2017-2018) de diálogos nacionais entre as Partes, num processo que ficaria conhecido como os “Diálogos de Talanoa” – baseado na tradição das comunidades insulares de Fiji e do Pacífico de “conversarem sobre temas difíceis” e encontrarem soluções coletivas (Instituto Talanoa, 2025). Para os governos locais, os Diálogos de Talanoa buscavam pelo fortalecimento de processos consultivos para a construção participativa das NDCs e engajando de lideranças nacionais e subnacionais na governança multinível para o Acordo de Paris (LGMA, 2025).

O lançamento do primeiro Anuário da Ação Climática Global, compilando dados sobre a contribuição de atores não-parte da Plataforma NAZCA – nas palavras da Secretária Executiva da UNFCCC, Patrícia Espinoza, consolidaria na COP23 um novo “*momentum* global” em torno das metas do Acordo (UNFCCC, 2017). Em outros acontecimentos, a

emissions target. In June, twenty-four state governors formed the US Climate Alliance, led by Brown, Jay Inslee (state of Washington) and Andrew Cuomo (New York) ”.

conferência se encerra com definições importantes sobre o seu livro de regras, deixando algumas discussões em aberto sobre a estruturação do Artigo 6º do Acordo de Paris. Além disso, contaria com uma inesperada decisão da Síria pela assinatura do Acordo – o que em reflexo, reforçaria ainda mais postura isolacionista dos Estados Unidos (Stern, 2024).

Na primeira reunião do LGMA em 2018, Arikan (2018) destaca que a COP23 haveria provado que o Acordo de Paris era “imparável e irreversível”, e que os governos locais e regionais estariam “bem-posicionados para a sua custódia”. Sobre o primeiro ponto, é importante refletir que as negociações do livro de regras não ficaram estagnadas e que a sua agenda de implementação por meio da GCAA seguia ao seu próprio compasso (Albuquerque, 2021). Ainda, como aponta MacNeil (2025), as negociações na UNFCCC fluem consideravelmente na ausência dos EUA, diante de um legado de obstrução do debate climático e do consumo de “energia diplomática” para atribuir novos consensos na arena multilateral. Quanto a custódia do Acordo ao desafio de segurar o fardo de um dos maiores emissores globais, seria equivocado considerar, mesmo diante de esforços válidos, que o nível subnacional e demais *stakeholders* podem sozinhos conduzir a uma substituição (Streck, 2021; Fenna, 2022),

Em março de 2018, o Secretário-Geral da ONU, António Guterres, renovaria o mandato de Mike Bloomberg, desta vez designando-o como Enviado Especial das Nações Unidas para a Ação Climática. A mudança do posto, outrora associado especificamente à “cidades e mudanças climáticas” é bastante simbólica do momento global de apelo à agenda da governança multinível (ONU, 2018). É também um símbolo da liderança e capital estrutural associados à Bloomberg para mobilização de atores não-parte, não só na C40, mas também em campanhas como a “*We Are All Still In*” (Gordon, 2020). Se, por um lado, as agendas antiambientais de Donald Trump e de uma direita radical em ascensão no mundo buscariam confrontar o *establishment*, por outro, Bloomberg, personificaria em muitos aspectos o que seria o “*establishment* climático” — especialmente diante da centralidade do seu espólio bilionário para o ecossistema do financiamento para o clima (Green, 2023).

Na agenda da governança climática subnacional, ao longo do ano, o ICLEI e a *Global Taskforce* facilitariam o processo dos Diálogos de Talanoa, compreendendo cerca de cinquenta cidades e regiões em todo o mundo, coletando *inputs* desses atores para a segunda rodada das NDCs – assim como na inclusão de seus componentes urbanos à (LGMA, 2018a). Muito além disso, os Diálogos firmariam uma mensagem importante, especialmente difundida pelo *advocacy* do LGMA, sobre a necessidade de convergência política e relacionalidade entre nível subnacional com os seus governos nacionais no direcionamento de políticas em setores-chave

com competências afins, como no setor de transportes, infraestrutura, assentamentos urbanos, saúde e resíduos (LGMA, 2018b). Um desses diálogos, realizado pelo Estado de São Paulo, por exemplo, reuniria os três níveis federativos (municipal, estadual e federal), além da sociedade civil, academia e setor privado resultando em recomendações encaminhadas ao Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas para a NDC brasileira (ICLEI, 2018).

Surpreendendo as expectativas, a COP24 concluiria grande parte da fase de discussões mais técnicas – ainda que com lacunas concernentes às negociações do Artigo 6 – para a definição dos mecanismos de implementação do Acordo de Paris, resultando na decisão do “Livro de Regras de Katowice” (UNFCCC, 2018). Já no âmbito da MPGCA, um processo gradativo de reformulação da Plataforma NAZCA, iniciado na COP22, se consolidaria em 2018 por meio de uma nova interface, agora, atendendo ao nome de “Portal da Ação Climática Global” (GCAP), introduzindo um setor direcionado à contribuição de governos nacionais, a partir das suas NDCs (Mai; Elsässerr, 2022).

Os Diálogos de Talanoa também exerceriam um papel importante na decisão final da COP24 e em diversas linguagens associadas à atuação de governos locais – a principal delas, a partir da decisão e convite das partes à considerar os resultados desses diálogos, seus “*inputs e outputs*” para a implementação da ambição pré-2020 “na preparação de suas contribuições nacionalmente determinadas” (UNFCCC, 2018). A conferência de Katowice também desenvolveria a estratégia de Ação Climática para o Empoderamento (ACE), voltada à fomentar a participação social além do engajamento junto de autoridades locais. A resolução FCCC/CP.24 sobre o Comitê Permanente de Finanças da Convenção-Quadro, acordaria com a realização do seu Fórum em 2019 sob o tema do “Financiamento Climático e Cidades Sustentáveis”, além de diversas menções sobre governos locais e autoridades subnacionais em diferentes artigos do livro de regras (LGMA, 2025).

Arikan (2019) comenta na reunião de reflexão do LGMA sobre a COP24 que se vivia um contexto de intensa convocação aos governos locais na GGC, configurando um desafio à coordenação e governança das atividades da constituinte dado o grande número de eventos e agendas, desenvolvidos em torno do nível subnacional (LGMA, 2019). Somente em Katowice, a constituinte havia sido convocada à intervenções no Segmentos de Alto Nível, nas Reuniões Ministeriais dos Diálogos de Talanoa, em agendas das Parcerias de Marrakech e dos HLC, assim como diversos *side-events* em ambas as Zonas da *venue* (LGMA, 2019). Em outro contexto, o LGMA também apresentava preocupações com o avanço da agenda antiambiental no Brasil, nas palavras do coordenador da constituinte, em sua “melhor versão diplomática”: “numa economia emergente do Sul Global, que costumava ser um forte defensor do Acordo de

Paris, agora há um novo presidente, que é um pouco mais distante da ação climática comparado às administrações anteriores” (LGMA, 2019).

No que concerne diretamente a UNFCCC e a agenda de governos subnacionais, alguns eventos emblemáticos delimitariam as repercussões do governo Bolsonaro (2019-2022) à governança global do clima. O primeiro deles, ainda em maio de 2019 com uma segunda porta fechada do Brasil à Convenção-Quadro a partir do cancelamento da Semana do Clima da América Latina e Caribe⁶⁷, evento regional preparatório à COP25. Cinco dias após, em mobilizações atribuídas à Prefeitura de Salvador e ao FBMC, o ex-Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles voltaria atrás da decisão e reestabeleceria o cronograma do evento. De todo modo, havia em curso um claro processo de boicote a qualquer posição de reforço da agenda ambiental do país para as Nações Unidas.

No âmbito dos trabalhos do LGMA, a submissões da constituinte à Convenção-Quadro ao longo do ano, assim como as suas intervenções em seus eventos de alto nível buscariam reforçar o papel da governança multinível (ICLEI, 2019; LGMA, 2019a). Conforme o ICLEI (2019), naquele ano, havia um demanda direcionada à agenda dos Campeões Climáticos com uma recomendação ao fortalecimento da agenda de construção de capacidades para catalisar o potencial e preencher lacunas estruturais à implementação dos objetivos de Paris a partir dos governos locais. Além disso, seriam apresentadas críticas ao formato de publicação dos Anuários da Plataforma NAZCA e a ausência de conexões mais profundas entre as contribuições reportadas por de atores não-parte no resumo direcionado aos tomadores de decisão e nos eventos temáticos das Parcerias de Marrakech (ICLEI, 2019).

Voltando ao Brasil, dinâmicas críticas de impacto internacional, uma série de incêndios na região amazônica despertaria o apelo da Cúpula do G7, na figura do presidente francês Emmanuel Macron⁶⁸, por uma resposta mais responsiva do governo brasileira. Em um contorno muito controverso, Bolsonaro (2019) rebateria as acusações a partir da denúncia de uma “mentalidade colonialista” do presidente Macron, em sua consideração da Amazônia um “bem comum”, seguido de manifestações de caráter misógino direcionadas à primeira-dama da França.

⁶⁷Conforme o ex-Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, o cancelamento se daria por motivações orçamentárias – quando na verdade, haveria um claro deboche em torno do evento. Nas palavras de Salles (2019): “Vou manter um encontro que vai preparar um outro, que não vai acontecer mais no Brasil, por quê? Não faz o menor sentido, vai para o Chile! Vou fazer uma reunião para a turma ter oportunidade de fazer turismo em Salvador? Comer acarajé?”.

⁶⁸ Sobre os incêndios na Amazônia, Macron (2019) destaca à Cúpula do G7: “A Amazônia é nosso bem comum. Estamos todos envolvidos, e a França está provavelmente mais do que outros que estarão nessa mesa [do G7], porque nós somos amazonenses. A Guiana Francesa está na Amazônia”

Como aponta Souza (2019), esta situação teria repercussões importantes alguns momentos após, na ocasião da Semana do Clima da UNFCCC em Salvador, onde por meio da Frente Nacional de Prefeitos seria anunciada uma carta como um pedido formal de desculpas dos prefeitos brasileiros à Macron, além de outras manifestações subnacionais em defesa do Acordo de Paris. Além disso, diversos prefeitos e governadores – em sua maioria associados às redes ICLEI e C40⁶⁹, fariam declarações sobre a continuidade dos seus compromissos na agenda climática subnacional e à adoção de uma postura mais ambiciosa que a do governo brasileiro (Souza, 2019).

Vale mencionar, que poucos meses após a Cúpula de Ação Climática das Nações Unidas, em setembro, Bolsonaro acusaria o Acordo de Paris de comprometer a soberania nacional, ameaçando a retirada do Brasil (Franchini; Viola; Mauad, 2022). Essa série de fatos contenciosos à imagem do país levaria à inauguração de movimentos reativos a partir de governos locais, identificados a partir de uma “paradiplomacia de resistência” (Barros, 2024; Junqueira; Prado; Mauad, 2024). Em um desses movimentos, sob a liderança de Alfredo Sirkis do Centro Brasil no Clima, seria formada uma coalizão de representantes dos estados brasileiros comprometidos com a implementação do Acordo de Paris, na iniciativa “Governadores pelo Clima”⁷⁰ (CBC, 2025; Barbi; Rei, 2023).

Como já mencionado, a realocação da COP25 em razão da ebulição política do Chile ao final de 2019 ajudariam a consolidar um tempo difícil para o multilateralismo e à uma decisão suficientemente ambiciosa para as negociações do livro de regras do Acordo de Paris, que ainda contava com pendências à sua consolidação. Essa série de fatores complexos colaboraria com a percepção de fracasso da COP25 em resolver os bloqueios de novas definições sobre o Artigo 6, assim, encerrando a conferência com a decisão nada robusta para um “Tempo de Ação Chile/Madri”, voltada a criar um *momentum* em torno da ambição pré-2020 (UNFCCC, 2019a; Silveira, 2019; Observatório do Clima, 2024).

Mas pelo menos na perspectiva dos governos locais, a COP25 apresenta movimentações do LGMA para o tema da governança multinível com uma nova roupagem a iniciativa “Amigos

⁶⁹ Estiveram presentes o prefeito de Salvador (BA) ACM Neto, cidade membro da C40 e associada da rede ICLEI, o prefeito Jonas Donizette de Campinas (SP) e também o presidente da Frente Nacional de Prefeitos (FNP), o prefeito Bruno Covas (São Paulo), cidade membro da C40 e associada ao ICLEI, o prefeito Rafael Greca de Curitiba (PR), cidade igualmente membro da C40 e associada ao ICLEI, a prefeita Lisa Morris-Julian, da cidade de Arima em Trinidad & Tobago, o prefeito Arthur Virgílio Neto da cidade de Manaus (AM) e o prefeito de Recife (PE), Geraldo Júlio Filho, presidente do Comitê Executivo Regional do ICLEI na América do Sul (Souza, 2025)

⁷⁰ Conforme o Centro Brasil no Clima (2025): Os governadores envolvidos apresentam inúmeras iniciativas além disso, participam de consórcios para a obtenção de financiamentos internacionais para seus governos, com o apoio do CBC em importantes frentes (Centro Brasil no Clima, 2025)

das Cidades”, desenvolvida na COP13, agora renomeada como “Amigos da Ação Multinível”. É curioso que essa mudança, que retira o foco à uma agenda climática de cidades, seja definida tanto para o LGMA quanto no escopo de ação de Bloomberg como enviado-especial da ONU, ao passo em que uma agenda explícita de engajamento subnacional dê lugar a um plano bem mais amplo.

Muito desse espírito do LGMA seria incorporado na definição de um novo “Roadmap rumo à Ação Multinível”. Esse agenda foi estruturada em seis eixos principais: (i) o “aumento da ambição”, por meio da declaração de emergência climática em legislações locais; (ii) a “integração vertical das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) e da T]transparência”, mediante a criação de novos mecanismos de engajamento com os governos nacionais; (iii) a “localização do financiamento climático”, de modo a viabilizar a efetiva operacionalização do Acordo em nível doméstico; além da (iv) “adoção de uma abordagem equilibrada entre mitigação e adaptação”; (v) “articulação da agenda climática com a economia circular e a natureza”; e (vi) a “ampliação da GCAA e da Plataforma NAZCA”. Todavia, em virtude da trágica evolução da pandemia da COVID-19, esse processo enfrentaria um hiato relevante a partir da consequente suspensão do cronograma da UNFCCC.

5.2.2 O mundo pós-COVID-19 e o Pacto de Glasgow

Muita coisa haveria mudado em 2021, pouco mais de um ano depois da Organização Mundial da Saúde oficialmente decretar a COVID-19 como uma pandemia global (OMS, 2020). Questões como o avanço de doenças infectocontagiosas ganhavam mais espaço na agenda da governança global do clima em sua associação a consequências secundárias do aumento da temperatura da terra. Além disso, como alertado nos mais recentes relatórios mais recentes do IPCC (2023), estas perspectivas consolidariam novos consensos científicos sobre o potencial da agenda de desenvolvimento de baixo carbono para evitar a proliferação de novas pandemias.

Por essa razão, tanto governos nacionais quanto subnacionais seriam mobilizados a intersecções relevantes de suas políticas climáticas ao tema saúde global que, por sua vez, levaria a UNFCCC a adiar o prazo das NDCs e a agenda de ambição “pré-2020” para o ano seguinte (UNFCCC, 2021). Em outras iniciativas ao final de 2020, os HLC realizariam um evento no âmbito da MPGCA para preencher ao adiamento da COP26, no formato de diálogos virtuais para a troca de experiências na agenda de descarbonização, estabelecendo a fagulha

central para a campanha “*Race to Zero*” – ou “corrida para a neutralidade climática” (Marquardt; Bäckstrand, 2022).

No governo brasileiro, como aponta Closs (2024), o cálculo adotado na definição da segunda NDC submetida em 2020, permitiria um percentual de emissões consideravelmente superior à primeira submissão de 2015 – manobra que ficaria conhecida como uma “pedalada climática”, diante da obstrução do mecanismo de ambição progressiva do Acordo de Paris. Mas é possível reconhecer que a eleição de Biden nos EUA jogaria um balde de água fria na agenda de Bolsonaro para o regime climático, conduzindo a um posicionamento mais ponderado, inclusive, a partir da demissão do chanceler Ernesto Araújo e a apresentação de novas metas de neutralidade climática do Brasil para o ano de 2050 (Franchini; Viola; Mauad, 2024). Além disso, às vésperas da Cúpula de Líderes para o Clima em abril de 2021, os governadores dos estados brasileiros mobilizariam uma carta à Joe Biden, parabenizando a vitória e buscando o estreitamento de laços, resultando ainda em uma reunião com John Kerry em ação articulada pelo Centro Brasil no Clima (CBC, 2021; Barbi; Rei, 2023).

O multilateralismo climático havia voltado, se é que em algum momento teria realmente sumido. A COP de Glasgow é palco de expectativas por uma retomada da tração às negociações e encerramento de vez do ciclo técnico do livro de regras do Acordo. Em grupos como o LGMA, o mote do ano de 2021 seria de que a “colaboração multinível” havia se tornado o “novo normal” para aumentar a ambição climática das Partes (LGMA, 2021). Durante a SB52, realizada virtualmente, a constituinte ainda mencionaria em suas intervenções o esforço de países como os EUA, Japão, Chile, Coreia do Sul, Ruanda, República Dominicana e Reino Unido para junto da presidência da COP26 elegerem o eixo “colaboração” como um dos temas prioritários (LGMA, 2021).

Em um mundo ainda marcado pelos efeitos da COVID-19, suas variantes e as restrições ao deslocamento, a COP26 registrou uma participação presencial relativamente baixa em comparação a outras conferências: apenas cerca de 44% dos oficiais das 196 Partes da UNFCCC estiveram fisicamente presentes no evento – índice ainda menor no caso das delegações do Sul Global em Glasgow (Vo *et al*; 2023). Por outro lado, como destacam Bulkeley e Newell (2023), a agenda da conferência incluiria um reconhecimento explícito do papel de atores não estatais em muitos de seus eventos oficiais. Além disso, os dois maiores emissores do planeta, China e Estados Unidos, chegaram à conferência dispostos a dar novo impulso ao regime climático. A China, com a promessa de atingir o pico de suas emissões antes de 2030 e a ampliar em 20% a participação de fontes renováveis em sua matriz energética, enquanto os Estados Unidos busca de retomar sua legitimização no Acordo de Paris (Yi; Cao,

2023). Até mesmo o Brasil, no último dia da conferência, anunciaria o compromisso para acabar com o desmatamento ilegal até 2028 (Franchini; Viola; Mauad, 2022).

Quanto ao engajamento do governo brasileiro, apesar da manutenção de espaços oficiais na Zona Azul da conferência, a representação plural da sociedade civil e *stakeholders* engajados se consolidaria no pavilhão paralelo do “*Brazil Climate Action Hub*, em contraponto aos desmontes sistemáticos da política ambiental no país (Feitosa, 2021). Em meio à essa agenda alternativa, o lançamento do “Consórcio Brasil Verde” a partir da coalizão dos Governadores pelo Clima, consolidando uma “nova fotografia do Brasil” a partir da escala subnacional para a governança climática, mobilização de recursos e relacionamento interfederativo (Barros, 2024; Barbi; Rei, 2023).

Com isso, eles buscam reativar e criar fóruns estaduais sobre mudanças climáticas, atrair investimentos e estabelecer conexões entre os estados e as agências internacionais de financiamento e, de modo geral, encontrar oportunidades e compensar o vazio gerado pela recusa do governo nacional em enfrentar as mudanças climáticas. (Barbi; Rei, 2023; Tradução nossa⁷¹).

Os resultados do LGMA para a COP26 seriam medidos por duas grandes réguas. A primeira delas se configuraria na oficialização de duas iniciativas inseridas no mandato das Parcerias de Marrakech, a partir do lançamento da iniciativa das “corridas climáticas”, no interregno da pandemia. Com um especial destaque para a atuação de governos locais e outros *stakeholders*, as campanhas *Race to Zero* e *Race to Resilience*⁷² teriam o objetivo de consolidar metas de mitigação e adaptação em função das décadas decisivas do Acordo de Paris, 2030 e 2050. O seu formato é relativamente simples, bastando a adesão pública e registro do compromisso com as corridas na Plataforma NAZCA – promovendo uma grande articulação entre os mecanismos de ação não-parte estabelecidos pela GCAA.

Em uma discussão afim, Dimitrov (2020) levanta o debate em torno do conceito de “instituições vazias”⁷³ enquanto ferramentas políticas para mascarar o fracasso em negociações multilaterais. Quanto a essa questão, a COP26 encerraria as negociações do livro de regras do Acordo de Paris e na decisão por um pacote climático ambicioso com o Pacto de Glasgow, que daria o pontapé, iniciando oficialmente o período de implementação do regime.

Adicionalmente, a segunda métrica de sucesso da conferência para o LGMA pode ser identificada na adoção de decisões oficiais que, de forma inédita, incorporaram a linguagem

⁷¹ No original: “*With this, they seek to reactivate and create state forums on climate change, attract investments and establish connections between states and international funding agencies, and overall, find opportunities and compensate for the void generated by the national government’s refusal to address climate change*”.

⁷² Em tradução nossa: “Corrida para a neutralidade” e “Corrida para a resiliência”.

⁷³ No original, “*Empty Institutions*”.

voltada aos governos locais nas agendas multilaterais. Entre os principais avanços: (1) a Decisão da COP (FCCC/CP.28), reforçando a importância da governança multinível; (2) a Decisão da CMA/4, no âmbito do Acordo de Paris, que inclui referências aos governos locais nas abordagens não mercadológicas previstas no Artigo 6; e (3) a Decisão da ACE, que amplia o escopo das ações de educação, sensibilização e capacitação para esses atores. No total, essas inclusões resultaram em mais de trinta parágrafos da Convenção com menções diretas a temas urbanos.

Como aponta Perpétuo (2025) no caso de iniciativas como as corridas climáticas, criava-se mais uma agenda de ação, mobilizada por parceiros de calibre (PNUMA, ONU-Habitat, C40, UNDRR e ICLEI) mas sem oferecer nenhum mecanismo de facilitação a implementação das campanhas – nem a “oferta de recursos para as cidades e estados que aderem a esses compromissos com a neutralidade e resiliência. O que dialoga com uma segunda interpretação às “instituições vazias” como distrações para legitimar a inação coletiva e preencher espaços institucionais em determina área, neutralizando esforços mais robustos para uma agenda genuína de implementação (Dimitrov, 2020).

Em muitos sentidos, essa seria a realidade das cada vez mais multiplicadas agendas da MPGCA e de seus apelos à um voluntarismo exacerbado aos atores não-parte, sem instrumentos práticos à sua execução. O que, conforme Perpétuo (2025) torna a adesão de campanhas, como é o caso da *Race to Zero* e *Race to Resilience*, mais simbólica do que instrumental, facilitando que estas percam a força ao longo do tempo – ainda mais considerando dilemas à continuidade de agendas políticas a cada troca de mandato de uma prefeitura ou governo estadual.

Uma segunda limitação é a falta de um instrumento de monitoramento da implementação do compromisso. Os signatários não recebem qualquer retorno em relação aos seus avanços ou retrocessos, sejam no âmbito das recomendações ou reconhecimentos, seja no âmbito do descredenciamento do seu governo do próprio movimento em função de descumprimento ou inconformidades. (Perpétuo, 2025)

Diante das limitações à transparência, monitoramento e capacidade de implementação dessas agendas – já destacadas por Jërnas e Lövbrand (2023) sobre o caráter neoliberal da experimentação e do voluntarismo – essas iniciativas parecem ter mais efeitos para a convergência de normas do que à uma efetiva colaboração ao regime a partir de outros níveis de governança. Além disso, reconhecer que o gradativo abandono de léxicos mais diretivos sobre o subnacional para uma agenda de “ação multinível” levanta questões sobre até que ponto a MPGCA contribui ao desenvolvimento de condições correspondentes à ambição de suas próprias metas.

Na plenária de encerramento da COP26, essas e outras questões estariam contidas na intervenção do líder da Associação de Governos Locais e Autoridades Municipais de Ruanda, Ngendahimana Ladislas, em nome do LGMA (2021).

Estamos desapontados e preocupados com o fato de que esta COP26 não resultou em um resultado significativo sobre perdas e danos. A COP27 será realizada na África, o continente mais jovem e que mais se urbaniza. Essa COP deve considerar os aspectos do dividendo demográfico, da urbanização sustentável e da adaptação, com foco no papel das cidades nas mudanças climáticas e em como elas podem financiar seus planos verdes (LGMA, 2021; Tradução nossa⁷⁴).

Edwards *et al*; (2023) consideram que a partir de Glasgow se observa uma aparente ressurgência de compromissos para enfrentar a emergência climática a partir líderes do mundo inteiro acordando verbalmente em estratégias de mitigação e adaptação. Não havia dúvidas que as agendas de ação estavam postas. Ao mesmo tempo, a forma e condições materiais para que essas ideias seriam traduzidas em políticas ainda parecem um caminho incerto – uma realidade ainda mais urgente no mundo em desenvolvimento.

5.3 A terceira demanda (2022-2024)

Em sete anos de negociações do livro de regras de Paris, o regime consolida o seu arcabouço diretivo para a meta de limitar o aquecimento em até 1.5°C e se direciona a uma fase emblemática de compromissos com a implementação do Acordo de Paris. Agora, com o suporte de um cenário mais favorável, onde atores de calibre às emissões globais anunciariam uma marcha firme adiante da agenda de descarbonização ao final da Conferência de Glasgow. A China, com a promessa ambiciosa de atingir o pico de suas emissões antes de 2030 e a ampliar em 20% a participação de fontes renováveis em sua matriz energética (Yi; Cao, 2023). Uma retomada fundamental dos Estados Unidos após o primeiro governo de Donald Trump, disposto a recuperar a sua legitimidade na governança global do clima. busca de retomar sua legitimização no Acordo de Paris. E até mesmo um Brasil, às vésperas de novas eleições, com um discurso ambiental mais moderado anunciaria ainda o compromisso de acabar com o desmatamento ilegal até 2028 (Franchini; Viola; Mauad, 2022).

Mas se por um lado, diante de efeitos à uma agenda em expansão para a contestação do multilateralismo, um outro prefixo “multi” havia sido amplamente despertado nas bases de

⁷⁴No original: “We are disappointed and concerned on the fact that, this COP26 did not result in a meaningful outcome on loss and damage. The COP27 shall take place in Africa, the youngest and the most urbanising continent. That COP should consider the aspects of demographic dividend, sustainable Urbanization and adaptation to focus on the role of cities in climate change and how they can finance their green plans”.

execução às metas de descarbonização e engajamento com a UNFCCC em uma governança cada vez mais “multinível”. Pelo menos para o LGMA, os objetivos do Acordo de Paris nunca teriam sido abandonados e apesar de um papel colaborativo, embora não substitutivo, os governos locais apresentaram alternativas importantes para que a ação climática global continuasse pulsante. Depois do reconhecimento no principal acordo global sobre mudanças climáticas, amparado por novas linguagens sobre a governança multinível e uma diversidade de iniciativas de engajamento, a terceira demanda nunca atingida completamente do *Roadmap* Climático de Governo Locais, mais do que nunca, ganhava força em uma agenda de localização e inserção subnacional ao ecossistema do financiamento climático.

A boa notícia, é que essas agendas logram de bons relacionamentos e, sobretudo, de interesses para isso. Em 2022, somente as Filantropias Bloomberg do bilionário, empresário, ex-prefeito de Nova York e enviado-especial da ONU, Mike Bloomberg, seria responsável pela distribuição de quase \$2bi de dólares ao suporte e financiamento de atores não-estatais e subnacionais – mobilizados em um *establishment* de redes como a C40, o ICLEI e o GCoM e até mesmo à Plataforma NAZCA da UNFCCC (Bloomberg, 2023; Green, 2022). Além disso, uma participação ampla de países do Norte Global, especialmente da União Europeia, na composição de receitas para a operação de grande parte dos atores transnacionais associados ao LGMA, onde a filantropia privada, a aplicação à propostas e projetos de subvenção ainda é a principal fonte de recurso (Perpétuo, 2025).

No Sul Global, por exemplo, a adequação a esses termos poderia desenvolver novas formas de dependência, na medida em que essas fontes do “filantrocapitalismo” não são direcionadas à transformações e políticas adequadas à localidade dos efeitos das mudanças climáticas (Bond; Pheko; Lenferma, 2023). Como disposto pelo coordenador da RALGA (2021) ao final da COP26, a era de implementação do Acordo de Paris, embora facilitada por uma multiplicação rápida da MPGCA em campanhas como a *Race to Zero*, ainda havia uma questão em aberto sobre a relacionalidade dessas agendas em territórios. Para grande parte desses atores, a corrida mais importante não é em direção à neutralidade e aos diversos recursos da agenda de descarbonização, mas contra o tempo que resta até o desaparecimento total dessas territorialidades – onde a carteira e disponibilidade de grandes atores globais não parece se abrir com a mesma facilidade, como na agenda de Perdas e Danos.

Como aponta Perpétuo (2025), essa realidade nos leva à uma percepção dupla do que é agenda de ação climática global hoje em dia, senão uma deposição da autonomia programática e distração quanto à agendas de implementação (Dimitrov, 2020). Por sua vez, se o objetivo do mapa do caminho da governança climática subnacional é o de promover o “empoderamento”

dos seus participantes, ele teria ainda um longo caminho a percorrer na criação de condições para inserir estes atores no centro da definição de das prioridades em sua estratégia de enfrentamento às mudanças climáticas e compromissos com a governança em escala local – o que seria, efetivamente um passo rumo à uma governança de baixo para cima.

A COP27 em Sharm el Sheikh, seria primeira conferência a oficialmente integrar a fase de implementação do Acordo de Paris. De modo geral, a estratégia construída pelo LGMA rumo à conferência buscava por uma maior ambição em torno da agenda urbana para o regime, considerando que só 24% das NDCs (cerca de sessenta países) haveriam incorporado esses conteúdos na segunda rodada de submissões (LGMA, S.d.; LGMA, 2022). Além disso, havia discussões inacabadas sobre nexos mais específicos aos governos locais em agendas sobre a “emergência climática” em temas transversais como segurança alimentar, cultura, finanças, migrações e deslocamentos climáticos, assim como em conexões do LGMA ao Fórum de Vulnerabilidade Climática da UNFCCC. Para Arian (2022) conseguir “pelo menos um parágrafo, ou até pelo menos uma palavra” no pacote climático das decisões finais poderia abrir uma grande oportunidade à constituinte no regime, se construída de forma apropriada.

Algumas dessas prioridades surgiriam na esteira da constituição de uma maior relacionalidade do grupo com as lacunas entre Norte Global e Sul Global, observado com maior ênfase desde as intervenções na conferência anterior, ressaltando o descaso com a agenda de perdas e danos – além do fato da COP27 ser a primeira desde 2016, a ser realizada em um país em desenvolvimento (LGMA, 2021). Desta forma, o LGMA (2022) apontaria também para uma agenda de “empoderamento” aos governos locais em África, especialmente à da região do Oriente Médio e do Norte Africano (MENA). Além disso, a consolidação de uma nova estrutura de diálogos de alto nível para a conferência das partes, por meio da realização de uma primeira Reunião Ministerial sobre Clima e Urbanização (LGMA, 2022).

Alguns desses objetivos promoveriam novos sucessos ao *advocacy* da constituinte em Sharm El-sheikh. o grupo conseguiria um bom espaço para a realização de *side-events* próprios, melhorias ao Pavilhão da Ação Multinível, além de 90% das atividades concentradas na Zona Azul, conforme Arian (2022). Com sucesso, o LGMA também conseguiria emplacar a proposta da Reunião Ministerial⁷⁵, com suporte da ONU-Habitat (Presidência da COP27, 2022; LGMA, 2022)

⁷⁵ Conforme a presidência da COP27 (2022), seriam convidados à Reunião Ministerial sobre Urbanização e Mudanças Climáticas: Ministros de estado em pastas sobre habitação, desenvolvimento urbano, meio ambiente e mudança do clima, representantes de governos locais e regionais por meio da LGMA, assim como parceiros não-parte da academia, sociedade civil, *think-thanks*, setor privado, redes transnacionais, bancos multilaterais e agências da ONU e outros observadores da UNFCCC.

Além disso, o lançamento de uma nova estratégia – também em colaboração com a ONU-Habitat e presidência da COP27 – para trabalhar a agenda da vulnerabilidade nos assentamentos urbanos a partir do lançamento da campanha SurGE, “Sustentabilidade Urbana para a Próxima Geração”. A iniciativa tinha o objetivo de conectar os múltiplos níveis de governança à metas relacionadas à constituição de cidades em sistemas urbanos “saúdáveis, sustentáveis, justos, inclusivos, de baixa emissão e resilientes”, assim como uma forte interconexão à agenda do Fórum Urbano Mundial.

Em resultados do pacote climático, a decisão final da COP27 ainda incluiria uma nova linguagem sobre governos locais como resultados das negociações sobre o “plano de trabalho para a ambição e implementação da mitigação” (UNFCCC, 2022). Dessa forma, a resolução (2022) destacava a incompatibilidade de abordagens em “tamanho único”, reforçando um olhar à diversidade de circunstâncias nacionais e locais e contextos socioculturais e econômicos. Além disso, um parágrafo mais específico em apelo à colaboração “entre cidades, autoridades subnacionais, comunidades locais e governos nacionais” no desenvolvimento de estratégias de mitigação (UNFCCC, 2022).

Mas novamente, como apontado por Perpétuo (2025), o calibre dessas decisões e novas iniciativas estaria mais relacionado à novas aspirações para a agenda de implementação, do que efetivamente condicionaria a criação de novos mecanismos e capacidades práticas a esses atores. Ao mesmo tempo, a COP27 frustraria as expectativas por uma resolução mais ambiciosa, que apesar de decidir pela criação de um Fundo de Perdas e Danos, teria na velha desavença sobre a responsabilidade dos países desenvolvidos para financiamento a construção de um mecanismo o ambíguo quanto a sua operacionalização (MacAvoy, 2023).

No nível dos atores não-parte, o Secretariado da UNFCCC iniciaria um “processo de avanço ao engajamento de observadores”, por meio de novos diálogos aproximados com os grupos constituintes. Arikan (2022b) comenta essas discussões iniciaram um debate muito complexo sobre a possibilidade de exclusão da participação de observadores associados ao *lobby* fóssil e de Indústrias, Entidades e Produtos associados à Emissões Intensivas de GEE (EIIEP), ou pela assinatura de uma declaração de conflitos de interesse. Vale mencionar que o LGMA teria um baixo engajamento nessas discussões.

5.3.1 Dinheiro é poder

Rumo à COP28 em Dubai, mais uma vez sob tutela da presidência de um petroestado como o caso dos Emirados Árabes Unidos (EAU), em janeiro de 2023 os governos locais

buscariam o avanço sob três agendas: (i) promover a operacionalização da iniciativa SurGE, bem como criar sinergias no âmbito da MPGCA; (ii) criar um novo *momentum* em torno da primeira publicação do Balanço Global de Emissões (GST), por meio da condução de balanços locais nas cidades e regiões; e (iii) acelerar o engajamento da constituinte com a UNFCCC ao longo do ano (LGMA, 2023). Mas como veremos adiante, a agenda subnacional da COP28 se desenvolveria em objetivos muito maiores, que caso pudessem ser resumidas à apenas um nome, este seria Bloomberg.

Em vias da publicação do primeiro GST, a ser concluído na conferência ao final do ano, apresentaria uma radiografia do quanto o Acordo de Paris havia avançado até o momento, quais os seus gargalos e possíveis encaminhamentos. Em março de 2023, uma ambiciosa parceria entre o, agora, Enviado-especial das Nações Unidas para “Soluções Climáticas e Ambição”, Michael Bloomberg, junto ao presidente-designado da COP28, o Sultão Al Jaber, mobilizaria uma agenda de ação global para as negociações do GST. O seus principais objetivos, catalisar a ação e financiamento climático subnacional em parceria com a C40 e outras redes⁷⁶, apoiar a transição do setor energético e desenvolver mecanismos de capital misto (público e privado) para impulsionar mecanismos de energias limpas (Bloomberg, 2023)

O que o mundo precisa na COP28 não é apenas de uma Conferência das Partes, mas de uma Conferência de todas as Partes. **Os governos sozinhos não podem agir em uma escala sequer próxima da que precisamos.** Precisamos que todos unam forças agora – desde nossas universidades e cidades até organizações da sociedade civil e grupos ambientais, bem como todos os setores da indústria. **A parceria da Presidência da COP28 com Michael R. Bloomberg ajudará a mobilizar todas as partes da sociedade global** para fazer da COP28 o ponto de virada de que precisamos para o progresso climático mundial.” (Al Jaber, 2023, Tradução nossa⁷⁷).

Quanto mais fizermos para apoiar e capacitá-los, mais poderemos acelerar o ritmo do progresso, e é exatamente isso que a Bloomberg Philanthropies tem trabalhado para alcançar. Graças à liderança que demonstraram, esses grupos terão, pela primeira vez, um papel formal nesta COP, o que pode marcar um ponto de virada histórico na luta global contra as mudanças climáticas. **A Filantropias Bloomberg tem a satisfação de se unir ao Dr. Al Jaber e aos Emirados Árabes Unidos** para aproveitar o momento, ajudar todos esses

⁷⁶ Conforme matéria veiculada pela Bloomberg (2023), em tradução nossa: “Em parceria com o C40 *Cities Climate Leadership Group*, o GCoM, a iniciativa *America Is All In* e a *Under2 Coalition*, a Bloomberg apoiará líderes locais – incluindo prefeitos, governadores e CEOs – a adotar ações climáticas ambiciosas e demonstrar liderança climática; mobilizar financiamento para projetos urbanos relacionados ao clima; apresentar soluções climáticas escaláveis; e fortalecer a colaboração nos níveis local, nacional e regional para acelerar a implementação da ação climática em todo o mundo”.

⁷⁷ Tradução nossa, do original: *What the world needs at COP28 is not just a Conference of the Parties, but a Conference of all Parties. Governments alone cannot act at anywhere near the scale we need. We need everyone to join forces now – from our universities and cities to civil society organizations and nature groups, as well as every single sector of industry. The COP28 Presidency’s partnership with Michael R. Bloomberg will help mobilize all parts of global society to make COP28 the turning point we need for global climate progress*”.

grupos a tomar ações ousadas nos próximos meses e preparar o terreno para uma conferência bem-sucedida.” (Bloomberg, 2023, Tradução nossa⁷⁸).

Se a cada conferência um novo Campeão Climático seria selecionado para engajar o compromisso de atores não-parte, a esta altura Bloomberg configurava-se praticamente como um HLC permanente das Nações Unidas diante da sua centralidade, sobretudo financeira, de orquestrar a agenda da ação climática global. Não seria à toa que o bilionário se propusera à preencher as lacunas ao financiamento climático de diversas iniciativas deixadas durante a administração de Donald Trump – o que fortalece a perspectiva de domínio ao *establishment* climático (Bloomberg, 2023; Green, 2022).

Da parte do LGMA, essas iniciativas conduziram a um esforço para a produção rascunho de posicionamento com recomendações para a COP28 e à UNFCCC (LGMA, 2023a). Sobretudo após as interseccionais de Bonn (SB58) e num processo coordenado pelas redes Under2, Regions4, Comitê Europeu de Regiões (CoR) e o próprio ICLEI, o LGMA abriria um chamado aos seus demais associadas para a colaborar com propostas de parágrafos temáticos direcionados aos negociadores da conferência (LGMA, 2023a). De acordo com Teresa Perez (2023), consultora da CoR, essa também seria uma demanda levantada pelos governos locais às redes que integram, por uma “mensagem unificadas de líderes de toda a parte do mundo” para amplificar o seu advocacy para as COPs.

Durante a Semana do Clima de Nova York, também seria anunciado que pela primeira vez na história, a Cúpula de Líderes Locais (LCAS) seria um evento integrado à agenda da presidência da COP28, na Zona Azul da *venue*, reunindo tanto líderes subnacionais e quanto dos governos nacionais para sintetizarem soluções climáticas em conjunto. De acordo com a consultora da Filantropias Bloomberg, Megan Ross (2023), durante a reunião pré-COP do LGMA, a proposta que se pautava para Dubai buscava elevar o papel de prefeitos e governadores à mesa de negociação, acelerar as parcerias multinível para uma maior integração vertical e promover o financiamento para a ação climática.

O LGMA chegaria nos Emirados Árabes com diferentes circunstâncias em favor da sua estratégia de ação. Na perspectiva de Gordon (2020) sobre o capital estrutural, político e de

⁷⁸ Tradução nossa, do original: *The more we do to support and empower them, the more we can quicken the pace of progress, and that's exactly what Bloomberg Philanthropies has been working to do. Thanks to the leadership they've shown, these groups will have a formal role in this year's COP for the first time, which can mark a historic turning point in the global fight against climate change. Bloomberg Philanthropies is glad to be joining Dr Al Jaber and the UAE to seize the moment, help all of these groups take bold action in the months ahead, and set the stage for a successful conference”.*

agência, é possível reconhecer que em 2023 a agenda da governança climática subnacional passaria tranquilamente pelas três dimensões. Na primeira, “capital institucional” – sobre a capacidade desses atores em desenvolver uma posição formal à governança – o LGMA contaria com um suporte ímpar de Bloomberg em constituir espaços de articulação na agenda da presidência da COP28 (Gordon, 2020; Bloomberg, 2023). Conforme Paes (2023)⁷⁹, frente a realização da LCAS: “a gente conseguiu um fato inédito. Pela primeira vez, há dentro da Zona Azul, aqui na parte formal e oficial da COP, nós temos os municípios, os governos locais discutindo implementação de políticas públicas abençoado pela ONU” – o que demonstraria novos esforços à um processo mais participativo na construção sinergias junto as Partes da UNFCCC. Ainda, conforme a ex-Prefeita de Paris, Anne Hidalgo (2023):

O que está acontecendo nesta COP é muito interessante, porque nossas redes estão agora presentes em todos os níveis internacionais e níveis urbanos. A ONU e o Secretário-Geral da ONU, António Guterres, disseram em Nova York, em setembro que nós precisamos ter as pessoas que agem pelo clima nas salas. E as pessoas que agem pelo clima na sala são os prefeitos. E ele abriu a COP. Pela primeira vez, nós seremos doze prefeitos na sala [...] sobre essa abertura, os presidentes não estão muito felizes com isso [...] os presidentes, eles dizem “ok, se a ONU diz...” [...] Michael Bloomberg nos ajudou [...] ele convenceu o presidente da COP28 a abrir a sala para os prefeitos [...] (Hidalgo, 2023⁸⁰).

Na segunda dimensão, “capital estrutural” – sobre a função ocupada pelos atores na governança e nos campos sociais para clamar autoridade e operacionalizar as suas demandas – numa agenda de ação amplamente mobilizada por atores com poderes políticos, como os líderes de governos locais, é possível considerar que pelo menos em suas jurisdições esses atores já dotariam desse tipo de capital para a territorialização da agenda de governança do LGMA em políticas públicas em escala subnacional (Gordon, 2020). Além disso, a capilaridade transnacional das redes associadas à constituinte, bem como o seu papel à circulação de normas e orientação de fluxos financeiros também constituiriam capacidades relevantes ao capital estrutural desses atores enquanto habilidade para atribuir valor às suas demandas (Gordon, 2020).

No escopo da UNFCCC, essa dimensão poderia apresentar graus variados, considerando que governos locais não possuem plenos poderes à governança da instituição. Mas na COP28, havia um esforço claro de integração desses atores às Partes negociadoras, impulsionados por

⁷⁹ É importante mencionar que o autor esteve presente em Dubai como parte da delegação brasileira à conferência, o que permitiu a participação atividades facilitadas líderes locais, como em eventos com a prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes (Anexo A), e ex-prefeita de Paris, Anne Hidalgo (Anexo B), ambos ex-*chairs* da C40, e a gravação de depoimentos anexados à esta pesquisa.

⁸⁰ Ver Anexo B.

Bloomberg e por Al Jaber, que aprimoraria a capacidade de interlocução com os tomadores decisão – inclusive, pela realização da segunda Reunião Ministerial sobre Mudanças Climáticas e Urbanização durante a LCAS.

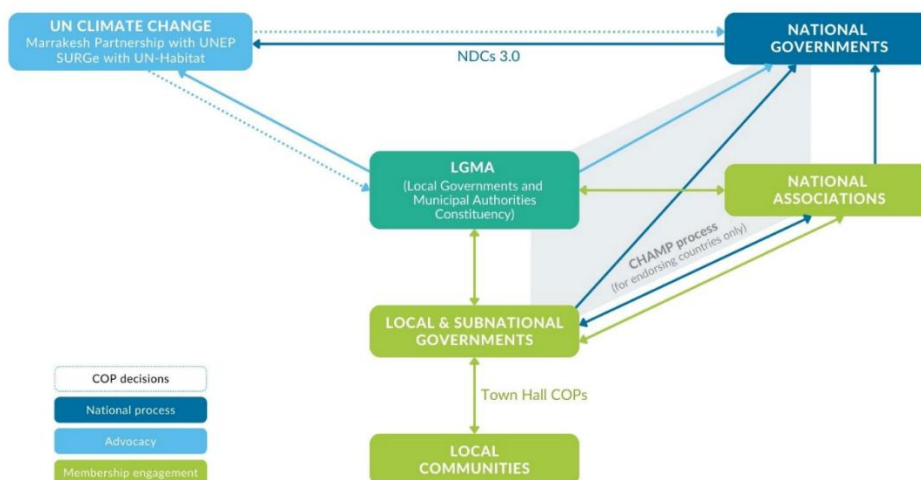
Por fim, na dimensão do “capital de agência” – quanto a disponibilidade de recursos, materiais, epistêmicos e políticos, para legitimar agendas e incorporá-las à governança – o espólio bilionário de Bloomberg associado à sua influência política e técnica de redes como a C40, assim como o seu próprio monopólio midiático ajudariam a consolidar muitos espaços e oportunidades associadas à agenda climática urbana. Para o LGMA, isso se traduziria materialmente na disponibilidade de recursos, especialmente da Bloomberg *Philantropies*, permitindo a facilitação um megapavilhão de eventos na Zona Azul, para o tema “Ação Multinível e Urbanização, coorganizado pelo ICLEI e ONU-Habitat e com outros recursos do Governo da Escócia – o que por sua vez, contribuiriam na legitimação de suas agendas para a governança (LGMA, 2023).

A soma dessas condições teria como consequência uma mobilização reconhecida como a mais “ambiciosa”, “inclusiva” e “frutífera” em termos do engajamento de governos locais e incorporação de resultados positivos aos temas urbanos e da governança multinível (LGMA; S.d.). O principal resultado se daria a partir do lançamento durante a Reunião Ministerial da LCAS de uma iniciativa inovadora da CHAMP, a “Coalizão para uma Parceria Multinível de Alta Ambição”. Como aponta Perpétuo (2025), a CHAMP se diferenciava de propostas anteriores do LGMA ao definir uma resolução não mais direcionada ao engajamento de governos locais, mas diretamente ao compromisso dos estados-parte com a agenda de governança subnacional.

Dessa forma, a CHAMP contaria com a assinatura e declaração de apoio inicial de setenta e dois estados-parte, comprometidos com dois objetivos primários (i) fortalecer a cooperação entre atores nacionais e subnacionais no desenho e implementação de seus planos climáticos nacionais, como as NDCs, os Planos Nacionais de Adaptação (NAPs)⁸¹; e (ii) aprimorar o acesso ao financiamento climático no nível subnacional, por meio de uma coordenação aprimorada e mecanismo co-desenhados em diferentes níveis de governo ao lado de seus provedores de financiamento climático (CHAMP; S.d.).

⁸¹ Futuramente, integrando essas objetivos em agendas de regimes transversais como o de biodiversidade, a partir do compromisso com), as Estratégias Nacionais de Biodiversidade e Planos de Ação (NBSAPs) além das Estratégias de Redução de Emissões de Longo Prazo (LT-LEDS).

Figura 6 - O processo da CHAMP



Fonte: LGMA (2025)

Como indicado pelo esquema da Figura 6, o processo do CHAMP buscaria influenciar diretamente a terceira rodada de submissão das NDCs, estipulada para este ano – inclusive, inserido no ciclo de trabalhos da presidência brasileira à COP30, em Belém/PA. Uma de suas qualidades, também estaria num ciclo inverso observado em estratégias de orquestração, onde os alvos tornam-se a construção de políticas direcionadas ao nível subnacional, utilizando das NDCs e dos governos nacionais como intermediários para executar esses objetivos (Bäckstrand; Kuyper, 2024).

Em outros resultados, que consolidariam o sucesso do LGMA para a COP28, a decisão final do pacote climático do “Consenso dos Emirados Árabes Unidos” (FCCC/CP.28) e do Acordo de Paris, incluiria novas linguagens nos texto das negociações do Balanço Global de Emissões e do Objetivo Global de Adaptação (GGA). No primeiro, a urgindo às Partes e atores não-parte a estabelecerem esforços conjuntos para acelerar a entrega do Acordo por meio de ações cooperativas inclusivas e multinível. A segunda, pelo aumento da ambição para aprimorar a ação e suporte para a agenda de adaptação a partir de todos os níveis de governo, “do local ao global”.

A COP28 seria emblemática em diversos sentidos. Um deles, que a colocaria na posição da conferência mais importante desde o Acordo de Paris, é que ela também se encerraria com uma decisão emblemática das Partes por uma “transição para longe dos combustíveis (UNFCCC, 2023; UNFCCC, 2023a). Por outro lado, pela terceira vez consecutiva, a próxima conferência seria alocada em uma nova economia baseada na produção de combustíveis fósseis, como o caso do Azerbaijão – importante sumidouro de gás natural para a União Europeia,

especialmente após a derrocada dos conflitos russo-ucranianos (Ibahdoghlu, 2024; Souza; Conceição, 2024).

A COP29 (2024), realizada em Baku, também reacenderia um debate espinhoso sobre Nova Meta Coletiva Quantificada (NCQG) para o financiamento climático, sem atualizações desde a decisão da COP15 (2009) pelos \$100bi de dólares anuais – quantitativo que já se encontrava defasado quinze anos depois. No âmbito dos governos locais, uma COP para o financiamento faria muito sentido diante de uma agenda de ação que pautava a inserção destes atores no ecossistema do financiamento climático. Ainda, conforme posto por Hidalgo (2023), havia movimentações relevantes acontecendo, inclusive na toada da realização da Cúpula do G20 no Brasil em 2024.

[...] estamos trabalhando também sobre um projeto que é ter todas as cidades ao redor do mundo, diretamente financiando para os projetos para o clima. E estamos trabalhando com o Jeffrey Sachs da Universidade da Columbia, com o prefeito do rio, Eduardo Paes, e temos uma reunião aqui durante a COP28 sobre o projeto de um novo sistema bancário para financiar diretamente as cidades para a transição [...]. (Hidalgo, 2023)

O LGMA (2024) iniciaria o ciclo de trabalhos para Baku com uma proposta de ampliação ao seu *advocacy* em múltiplos Grupos de Trabalho, voluntariamente liderados por especialistas das suas redes associadas – consolidando até o final de 2024, mais de dezessete grupos direcionados à criação de rascunhos textuais aos temas negociados na conferência. Os resultados históricos de Dubai pareciam ter injetado ânimo às agendas da constituinte para expandir a sua margem de influência numa decisão final da COP29. Não somente, o grupo submeteria pelo menos cinco compilados de propostas de *inputs* às trilhas de negociação da UNFCCC.

Mas como um raio que não cai duas vezes no mesmo lugar – ou pelo menos não na mesma instituição – o saldo da conferência seria, conforme o LGMA (2024a) o “mínimo necessário”. Apesar de uma agenda anual de engajamento da constituinte, e até mesmo a realização de uma terceira Reunião Ministerial sobre Mudanças Climáticas e Urbanização o resultado mais seria pela condução de diálogos sobre “cidades, prédios e sistemas urbanos” mediante a resolução do Programa de Trabalho sobre mitigação (UNFCCC, 2024). No âmbito da agenda de trabalho da constituinte, o processo iniciado em 2023 com os “balanços locais de emissões” seria expandido em uma proposta para a realização de “COPs das Prefeituras” – eventos autogestionados buscando a construção em escala local de sugestões de políticas para as NDCs.

Para Arikan (2024) um “efeito *spillover* antecipado” a partir da segunda eleição de Donald Trump poucos dias antes da conferência, teria efeitos diretos sob a conferência, enfraquecendo a solidariedade e o vigor da ação global, restringindo a ambição e a lacuna de liderança, especialmente no Norte Global, e compreendendo impactos adicionais negativos nas entregas da presidência da COP29. Além disso, a decisão final da conferência decidiria por uma atualização da NCQG para \$1.3tri de dólares anuais – quando as estimativas mais pessimistas previam o cálculo mínimo de \$5.8tri para gerar efeitos expressivos sob o avanços das mudanças climáticas.

Em quase uma década do Acordo de Paris, é possível reconhecer que os governos locais tiveram avanços significativos em sua inserção ao regime – onde estes atores ultrapassam uma incidência incremental, para uma agenda de trabalho cada vez mais institucionalizada pela UNFCCC (Quadro 2). A governança “de baixo para cima” como proposta na COP15 e que consolidada na COP21, apresentou novos significados para atores como cidades, regiões e províncias na relacionalidade de seus dilemas locais. De Berlim (1995) à Belém (2025), em trinta anos de COPs, está nítido que o mapa do caminho desses atores teria sido calculado muito anteriormente. Ainda, que o caminho não está completo, e que muito provavelmente não será definido sem o suporte *top-down* de instituições e atores de alto nível.

Quadro 2 – O LGMA na governança da UNFCCC (1992-2024)

O LGMA no contexto pré-Paris (1992-2014)	
Período	Principais resultados
Formação do Regime (1992-1995)	ECO-92 – Rio de Janeiro (1992) Criação da UNFCCC e dos grupos constituintes de stakeholders COP1 – Berlim (1995) Formalização do Grupo LGMA na UNFCCC
Roadmap Climático de Governos Locais (2007-2014)	COP13 – Bali (2007) Criação do Roadmap Climático dos Governos Locais COP16 – Cancún (2010) Governos locais e subnacionais como parceiros governamentais (Para.7 of Dec.1/CP16) COP17 – Durban (2011) Cúpula de Adaptação Local de Durban; Workshop do ADP sobre a ambição pré-2020: urbanização e o papel dos governos em facilitar a ação climática nas cidades; COP19 – Varsóvia (2013) Papel das Cidades e autoridades subnacionais para aumentar a ambição pré-2020 (Para.5b of Dec.1/CP19) Criação do Portal de Contribuições não-parte (pré-NAZCA); Dia temático das Cidades e Fórum de Urbanização do ADP Cúpula do Clima das Nações Unidas (2014) ⁸²

⁸²Apesar de não compreender a institucionalidade da UNFCCC, foi inserida na tabela em razão da sua relevância para a agenda do LGMA e ao seu desenvolvimento em períodos subsequentes.

	Michael Bloomberg como Enviado-Especial das Nações Unidas para Cidades e Mudanças Climáticas e Criação do GCoM COP20 – Lima (2014) Programa de Ações Transformativas (TAP) do ICLEI; Área temática do Fundo Verde para o Clima (GCF) direciona à cidades sustentáveis. Fórum do ADP da SB40 sobre as experiências e melhores práticas de Cidades e Autoridades Subnacionais em relação à mitigação e adaptação; Reuniões de Experts Técnicos (TEM) sobre o Ambiente Urbano; Agenda de Ação Lima-Paris (LPAA) e a Plataforma NAZCA.	
O LGMA na governança pós-Paris (2015-2024)		
Período	Decisões Formais (UNFCCC)	Resultados Informais (Agenda de Ação da Presidência)
“Um novo Reconhecimento” (2015-2016)	COP21 Paris (2015) Acordo de Paris: reconhecimento dos engajamento de cidades, autoridades subnacionais para o acordo e nos temas de adaptação, capacitação e perdas e danos (Preâmbulo; Art.7.2; Art.8.4; Art.11.2) Decisão FCCC/CP.21 sobre <i>stakeholders</i> não-parte (FCCC/CP.21)	COP21 – Paris (2015) Instituição do mandato do Campeão de Alto Nível (HLC) e do <i>Roadmap</i> da Ação Climática Global; Reformulação da Plataforma NAZCA; COP22 – Marrakech (2016) Diálogos dos HLC: Linha de Trabalho sobre Resiliência da Ação Climática Global em Cidades e Assentamentos Humanos Estabelecimento das Parcerias de Marrakesh para Ação Climática Global
“Engajamento em tempos de crise” (2017-2021)	COP24 – Katowice (2018) Decisão 1 FCCC/CP.24 sobre a incorporação dos inputs dos Diálogos de Talanoa à segunda rodada das NDCs Decisão 17 FCCC/CP.24 definindo a realização de um fórum sobre financiamento climático e cidades sustentáveis Decisão CMA .1 sobre a participação pública para a implementação do Plano de Ação para o Empoderamento, “ACE” (§10) Referências à Cidades no Livro de Regras de Katowice COP26 – Glasgow (2021) Decisão FCCC/CP.26 para o Pacto de Glasgow – Preâmbulo; Adaptação (§8); Implementação (§51) Colaboração (§53; §55; §56; §64; §67; Decisão CMA3 Preâmbulo; Adaptação (§9) Decisão sobre o Art.6 do Acordo de Paris sobre Abordagens de mercado e de não-mercado (§a;§e; Anexo Decisão sobre o Programa de Trabalho de Glasgow de Ação para o Empoderamento Climático (ACE)	COP23 – Fiji/Bonn (2017) Diálogos de Talanoa, frente da ação das Cidades e Ilhas Realização da Cúpula Climática de Governos Locais e regionais e na Zona Verde da <i>venue</i> , sob o mandato da MPGCA Primeiro Anuário da Ação Climática Global da Plataforma NAZCA COP24 – Katowice (2018) Diálogos para a Ação Multinível Reformulação da Plataforma NAZCA para o GCAP COP25 – Santiago/Madri (2019) Reconfiguração dos “Amigos das Cidades” em “Amigos da Ação Multinível” COP26 – Glasgow (2021) Lançamento das Campanhas das “corridas climáticas” (<i>Race-to-Zero</i> e <i>Race-to-Resilience</i>)
	COP27 – Sharm El-sheikh (2022) Decisão CMA.6 do Plano de Trabalho sobre a Ambição e Implementação da Mitigação (§6”(c)”); “(d)”	COP27 – Sharm El-sheikh (2022) Lançamento da iniciativa SURGe, em parceria com a ONU-Habitat; MAP – Primeira Reunião Ministerial sobre Urbanização e Mudanças Climáticas;

“A terceira demanda” (2022-2024)	COP28 - Dubai (2023) Decisão FCCC/CP.28 sobre o primeiro Balanço Global de Emissões (GST) - §161; §9 COP29 – Baku (2024) Decisão FCCC/CP.29 sobre o programa de trabalho sobre mitigação §	COP28 - Dubai (2023) Lançamento da proposta do CHAMP durante a MAP – 2ª Reunião Ministerial sobre Urbanização e Mudanças Climáticas Criação do Pavilhão da Ação Multinível e Urbanização em parceria com o ICLEI, ONU-Habitat e Bloomberg Cúpula de Ação Climática Local, pela primeira vez dentro da Zona Azul da <i>venue</i>; COP29 – Baku (2024) Lançamento da proposta para as <i>Town Hall</i> COPs MAP – 3ª Reunião Ministerial sobre Urbanização e Mudanças Climáticas
--	--	--

Fonte: Elaboração própria (2025)

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa surge de uma inquietação, observada em 2019, na Semana do Clima da América Latina e Caribe (LACCW) acerca da capacidade de agência e papel dos governos subnacionais no regime internacional de mudanças climáticas, especialmente, diante de um cenário de obstruções ao multilateralismo climático na arena intergovernamental. Após quase sete anos de observação a esses atores e suas agendas para a GGC, três deles, diretamente dedicados à esta dissertação e na imersão na literatura especializada, novas nuances foram percebidas para compreender em que extensão governos locais e autoridades municipais tiveram o potencial de influenciar os arranjos de governança estipulados pela UNFCCC, sobretudo na era pós-Paris.

Conduzir pesquisa sobre governos locais é uma tarefa complexa diante da diversidade jurisdicional dentre cidades, estados, regiões, províncias e tantas outras conformações em que a arena subnacional pode estar configurada territorialmente e em suas capacidades institucionais. Dessa forma, a opção por uma análise do Grupo Constituinte dos Governos Locais e Autoridades Municipais (LGMA), buscou por um enquadramento que fosse sistêmico à forma como esses atores estão institucionalizados nos processos da Convenção-Quadro. Essa foi uma escolha relevante para considerar uma abordagem suficientemente abrangente ao tema, mas que, ocasionalmente, limitou à análise à perspectiva das redes transnacionais associadas ao LGMA, que coordenam as suas atividades e delimitam a estratégia de trabalho do grupo.

De mesmo modo, observar a governança climática subnacional a partir do seu desenvolvimento em um grupo constituinte de parceiros não-parte da Convenção, permitiu explorar outras nuances, oferecendo encaminhamentos não apenas quanto a mobilização destes atores, mas sobre desenvolvimentos ao próprio regime climático internacional. Isso se deve, em grande medida, à reorientação da arquitetura do regime, além de limitações à autoridade do Secretariado da UNFCCC em regular as emissões globais de GEE, promover convergência aos Estados-Parte em torno da Convenção e sanar o lento avanço das negociações climáticas defronte aos impasses da aplicação do princípio de CBDR.

Quanto a isso, há extensas considerações no campo das Relações Internacionais de que a partir da COP21 e do Acordo de Paris (2015), é consolidado um novo modelo de governança baseado numa abordagem “de baixo para cima”, no qual as Partes se comprometem à comunicação periódica e cada vez mais ambiciosa de objetivos para limitar o aquecimento em 1.5°C (Green, 2022). Por sua vez, esse panorama de descentralização da UNFCCC como

regente de normas legalmente vinculantes, associado à incorporação de um modelo de regulações nacionalmente determinadas, como as NDCs, foi compreendido de forma análoga à uma “orquestra sem maestro”, frente a responsabilidade de cada Parte em atribuir o tom da sua ambição climática ao regime.

O que também é observado, é paralelo à definição de uma governança de baixo para cima, novas agendas e, ainda mais importante, decisões formais da Convenção-Quadro, diretamente relacionadas à definição de um escopo de ação para atores não-estatais e subnacionais são incorporadas ao regime. Conforme elaborado no capítulo 2, considerar a extensão da incidência de governos locais à Convenção-Quadro é uma discussão intimamente relacionada à debates anteriores sobre a inserção de novos atores à governança global e seus múltiplos níveis de ação. Assim como, a analogia da orquestra sem maestro não é nova, quando se compreende sua ligação à proposta de uma “governança sem governo” desenvolvida por Rosenau (1992), e outros debates que bebem da mesma fonte quanto à ascensão de uma “sociedade civil global” e outros atores transnacionais (Keck; Sikkink, 1998; Young, 1999).

Neste caso, a “orquestra climática”, ou seja, o complexo de atores e instituições mobilizados ao regime internacional de mudanças climáticas, passa a configurar características cada vez mais híbridas à expectativa do que é um ator estritamente doméstico, e o que é um ator internacional na GGC (Abott; Faude, 2022). Mas como outrora apontado por Keck e Sikkink (1998), esse “jogo de dois níveis” se manifesta de forma limitada *vis-à-vis* um sistema internacional que é pensado para os Estados e de organizações internacionais construídas por estes. Para governos locais, simultaneamente não-partes da Convenção de Clima, mas também adequados à configuração de ator estatal, algumas implicações surgem para considerar que a suas interações na GGC se desenvolvem de baixo para cima ou, ainda, que o maestro da orquestra climática haveria sido abandonado.

Retomando à questão da extensão da influência desses atores a partir do grupo LGMA, ativo desde as primeiras Conferências das Partes, o capítulo 3 observa que durante o período de adesão à Quioto (1995-2007), entre a COP1 e a COP13, havia pouca ou nenhuma especificidade de normas no âmbito do regime climático, que vinculassem diretamente os governos locais e outras autoridades subnacionais. Para Bulkeley *et al.* (2018), a ausência de uma instrução direta quando ao principal arranjo climático da época, colaborou com desenvolvimento de iniciativas externas à institucionalidade da Convenção-Quadro, o que, por sua vez, constituiu legitimidade para atores como as Redes Transnacionais de Governos Locais. É o caso do ICLEI, ponto focal da constituinte, mas de outras como a CGLU e a Rede C40 com uma atuação expressiva em diversas cidades e regiões do mundo.

Neste primeiro momento do regime, é possível considerar que parte da estratégia do *advocacy* dessas redes buscou pela convergência de agendas e compromissos de atores em nível subnacional, como forma de exercer influência ao processo climático, o que alguns autores consideram como uma forma de “orquestração” (Gordon; Johnson, 2017). A outra parcela dessa estratégia, por outro lado, em uma governança centralizada na agenda do desenvolvimento de baixo carbono e em instrumentos como o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (CDM), como fora Quioto, as redes ofereceram um domínio técnico para a inserção de governos locais em mercados em desenvolvimento, a partir da oferta de serviços, como inventários locais de emissões GEE e facilidades no acesso ao financiamento climático.

Como observado, compreender a agência de governos locais na governança do clima se relaciona à dinâmicas bastante complexas da vinculação destes atores a redes, em sua maioria, baseadas no Norte Global, além da progressiva convergência de práticas associadas ao capital transnacional e mercado de soluções verdes – o que, por sua vez, nem sempre dialoga com a heterogeneidade dos problemas climáticos dos diferentes atores subnacionais. No grupo dos LGMA, constituído desse tipo de redes e associações transnacionais, a sua definição enquanto a “voz das cidades e regiões” também é uma questão relevante, na medida em que, apesar de desenvolver diversas práticas de transparência quanto às suas atividades, os seus instrumentos de governança e representação ainda são consideravelmente frágeis, comparados a outras constituintes da UNFCCC (Kuyper; Bäckstrand, 2016).

A partir do Acordo de Copenhagen na COP15 (2009), o início de uma transição da arquitetura “*top-down*” do regime, apresentaria circunstâncias essenciais à definição de um mandato institucional para parcerias não-parte. Nas negociações para um arranjo pós-Quioto (2007-2014), essas mudanças também seriam observadas a partir da inclusão de organizações observadoras aos diálogos técnicos da Convenção, assim como na proliferação de agendas para a governança climática multinível. Para o LGMA, essas novas camadas de institucionalização parecem ter produzido efeitos para subverter uma dinâmica de governança desenvolvida em paralelo, para uma perspectiva colaborativa e legitimada no âmbito do *bureau* da UNFCCC.

No capítulo 4, foi possível analisar que na dimensão dos governos locais e de suas redes, essas transições acompanham um processo de tentativas da constituinte em emplacar campanhas globais para gerar um *momentum* em torno da governança climática subnacional, especialmente a partir das Cúpulas de Ação Climática Local (LCAS) mobilizadas pelas redes associadas ao LGMA. Essas campanhas seriam articuladas no escopo da definição do *Roadmap* Climático de Governos Locais, para o reconhecimento destes atores em novas linguagens e conteúdos urbanos nas decisões da Convenção-Quadro, no seu engajamento direto para

implementação do regime e para o seu empoderamento a partir da disponibilidade de recursos para a ação subnacional

Entre a COP13 e a COP20, o LGMA consolida um ciclo que, apesar de lento, é relativamente bem-sucedido para alcançar os objetivos do seu *Roadmap*. No que se refere à etapa de reconhecimento, tem como principais resultados a inclusão de decisões formais, os acordos de Cancún (2010) e de Varsóvia (2013), onde governos locais, cidades e autoridades subnacionais são enquadrados na agenda de ambição climática da UNFCCC pré-2020. Já para a segunda etapa, a integração da constituinte por meio dos diálogos do Grupo de Trabalho *Ad Hoc* da Plataforma de Durban (ADP) a partir da COP17(2011), assim como o fortaleceria o engajamento de governos locais ao regime em iniciativas como a Plataforma NAZCA na COP20 (2014), assim como na sua integração à Agenda de Ação Lima-Paris (LPAA), consolidando novos espaços formais de interação com a UNFCCC.

Quanto à questão do financiamento climático, esta é uma deficiência reconhecida à governança do clima como um todo, mas há também uma visível aproximação de bancos multilaterais de desenvolvimento, como o Banco Mundial, além do próprio Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF), às agendas da governança climática urbana. Além disso, figuras como o ex-prefeito, líder da Rede C40 e bilionário, Michael Bloomberg, passam a exercer um papel central para impulsionar todo um ecossistemas de filantropias privadas e fundações, que aportam capital em iniciativas climáticas de governos locais governança do clima em escala subnacional – o que, novamente, é também uma dinâmica complexa que pode favorecer a conflitos de interesse nos termos adotados na concessão de financiamento (Perpétuo, 2025).

Certamente, essas e outras iniciativas possuem um papel importante para desenvolver o poder de barganha do *advocacy* promovido por governos locais e suas redes em pautar agendas para a governança global do clima. Mas como mencionado, uma aproximação às parcerias não-parte na UNFCCC, só seria efetivamente catalisado na medida em que a instituição gradualmente descentraliza a sua autoridade e flexibiliza os seus principais mecanismos de *compliance* e vinculação de normas para que fosse possível negociar um novo arranjo climático global. Um exemplo disso é que grande parte dos objetivos do *Roadmap* só avançaram em conferências posteriores ao fracasso da COP15 em promover um substituto à Quioto.

Isso não quer dizer que a estratégia do LGMA foi indiferente, mas que o estímulo à uma abordagem multinível para a governança do clima não se desempenha à parte dos principais entraves das negociações intergovernamentais e é uma estratégia explicitamente estimulada pelo *bureau* da UNFCCC na reconfiguração de sua governança (Bäckstrand *et al*; 2017). Por sua vez, é também um indicativo de que a extensão da agência dos governos locais

para a Convenção-Quadro, que em muito, já era delimitada por um conjunto particular de redes transnacionais, também passa a ser gradualmente coordenada pelo próprio Secretariado.

Não seria de toda força da expressão, quando o Prefeito Eduardo Paes (2023) considera o estabelecimento de um processo cada vez mais “abençoado pela ONU”. Esse estreitamento de agendas já demonstrava sinais relevantes em 2014, na opção por Bloomberg como enviado-especial das Nações Unidas para clima e cidades, mas também num claro apelo das agendas das presidências das COPs, no caso da LPAA inserir escopo de ação juntamente aos observadores da Convenção-Quadro. Possivelmente, esta é uma das marcas mais evidentes em uma subdivisão de um período pré e pós-Paris na agenda de trabalho da constituinte dos LGMA.

No capítulo 5, observamos que apesar de não estabelecer um mapa do caminho com etapas pré-definidas, como fora anteriormente, a articulação do LGMA para o Acordo de Paris se desenvolve em dinâmicas consideravelmente distintas. Em primeiro lugar, porque ela acontece num contexto em que já existe um acordo climático global que convoca formalmente esses atores para a implementação do regime. O efeito disso para a constituinte, é que se superada uma demanda por reconhecimento formal, agora, buscando por avanços qualitativos aos conteúdos urbanos de diferentes tópicos negociados pela Convenção.

Uma segunda dinâmica, é que o LGMA passa a contar com um suporte institucional do alto nível do *bureau* da UFCCC e presidência das COPs, no escopo de sua agenda direcionada a atores não-parte. Isso seria observado de forma mais específica nos desenvolvimentos da própria Plataforma NAZCA, agora, enquanto um Portal de Ação Climática Global (GCAP), no mandato estabelecido pelos Campeões de Alto Nível (HLC), nas iniciativas consolidadas pelas Parcerias de Marrakech (MPGCA), além da realização de Reuniões Ministeriais.

Em uma terceira consideração, é que diante de uma governança do clima que sente efeitos de uma era de polícrises, governos locais têm ocasionalmente se posicionado enquanto alternativas para implementar o Acordo de Paris – como no caso de campanhas nos Estados Unidos em contestação à posição anticlimate de Donald Trump. Por outro lado, é importante considerar que essa, assim como narrativas de que “cidades agem enquanto as nações falam” são mais aspiracionais do que constatações da capacidade prática do nível subnacional para preencher as lacunas mitigação deixadas por governos nacionais (Hsu *et al.*; 2023).

Diante dessas circunstâncias, algumas problematizações são evidenciadas sobre o panorama atual da governança climática subnacional. Na relação do regime climático com as redes transnacionais, antes mesmo da COP21, organizações como ICLEI e a C40 já configuravam um *establishment* na difusão práticas e domínio técnico da agenda de governança. Como foi apontado na governança pós-Paris (2015-2024), esses atores se

beneficiado cada vez de acessos relevantes na Convenção-quadro, que colaboram diretamente com o Secretariado e presidências das COPs na definição de agendas e campanhas direcionados ao nível subnacional. Assim, não parece equivocado considerar que a orquestra climática, no que se refere aos governos locais, é regida não por um, mas por diversos maestros em potencial.

Para assumir que a governança climática subnacional tem sido, como um todo, “abençoada pela ONU”, é necessário ponderar que algumas agendas parecem ser predominantemente estimuladas e que é difícil distinguir a representação de governos locais oferecida pelo LGMA, da agenda do *establishment* de redes transnacionais. Isso representa um desafio à legitimidade democrática da constituinte e se manifesta nos limites observados para mensurar de que modo as atividades estimuladas pelo LGMA reverberam em respostas práticas à diferentes problemas climáticos evidenciados no nível subnacional – que em grande medida, são operacionalizados de forma dependente de iniciativas externas das redes transnacionais.

Nem a UNFCCC, nem as organizações da governança subnacional em redes parecem ter sido capazes de atingir problemas latentes sobre construção de capacidades em nível local, necessárias ao sucesso das suas próprias campanhas e das linguagens que conseguem incorporar às decisões formais. Ainda, são como maestros que indicam a partitura, mas que apenas alguns músicos possuem os instrumentos para executar. Diante também da proliferação de diferentes iniciativas a cada ciclo das COPs, em muito, estimuladas pela busca de cada presidência imprimir um legado às Convenções, parece se formar um limite posto a uma iniciativa consistente, e de longo prazo, com mecanismos robustos de acompanhamento.

Questões como a sub-representação do Sul Global no enquadramento de soluções climáticas, também permanecem como um dilema enfrentado pelo LGMA para uma maior relacionalidade destes governos locais com a UNFCCC. Para as cidades e regiões do mundo em desenvolvimento, a corrida mais urgente não é em direção à neutralidade de carbono, mas contra o tempo até o desaparecimento de suas territorialidades, onde o financiamento e disponibilidade de grandes atores globais não parece se manifestar com a mesma capilaridade. Não somente, uma concentração nas narrativas do “mundo essencialmente urbano”, no caso do Brasil, é um risco a se desconsiderar uma estrutura fundiária, que determina o perfil das emissões pelo desmatamento e expansão da fronteira agrícola – das quais, inclusive, diversos prefeitos e governadores detêm capital financeiro e político.

REFERÊNCIAS

ABBOTT, Kenneth W.; BERNSTEIN, Steven; JANZWOOD, Angela. **Orchestration**. In: BIERMANN, Frank; KIM, R.E. (Eds.). *Architectures of Earth System Governance: Institutional Complexity and Structural Transformation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020. p. 233-253.

ABBOTT, Kenneth W.; FAUDE, Benjamin. **Hybrid institutional complexes in global governance**. *The Review of International Organizations*, v. 17, p. 263–291, 2022. DOI: 10.1007/s11558-021-09431-3.

ABBOTT, Kenneth W.; GENSCHEL, Philip; SNIDAL, Duncan; ZANGL, Bernhard. **Orchestration: global governance through intermediaries**. In: ABBOTT, Kenneth W.; SNIDAL, Duncan (Eds.). *The Spectrum of International Institutions*. London: Routledge, 2021. p. 140-170.

ACUTO, Michele; LEFFEL, Benjamin. **Understanding the global ecosystem of city networks**. *Urban Studies*, v. 58, n. 9, p. 1758-1774, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1177/0042098020929261>

AL MUBARAK, Razan. In: ICLEI Global. **From global to local to global: Shaping the future of sustainability** [vídeo]. ICLEI World Congress 2024. 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=3N4Lm1V-d8o>. Acesso em: 22 set. 2025.

ALBUQUERQUE, Felipe Leal. **Climate politics and the crisis of the liberal international order**. *Contexto Internacional*, v. 43, n. 2, p. 259-282, 2021.

ALLAN, J. I.; ROGER, C. B.; HALE, T. N.; BERNSTEIN, S.; TIBERGHIE, Y.; BALME, R. **Making the Paris Agreement: Historical Processes and the Drivers of Institutional Design**. *Political Studies*, v. 71, n. 3, p. 914-934, 2023. DOI: 10.1177/00323217211049294.

ARIKAN, Yunus. In: ICLEI. **Inputs by ICLEI in next steps of adp2.8 technical examination process meeting**. Bonn: UNFCCC, 2015. Disponível em: https://unfccc.int/files/bodies/awg/application/pdf/iclei_at_adp2.8-tep-final.pdf. Acesso em: 22 set. 2025.

AKLIN, Michaël; MILDENBERGER, Matto. **Prisoners of the wrong dilemma: why distributive conflict, not collective action, characterizes the politics of climate change**. *Global Environmental Politics*, v. 20, n. 4, p. 4–27, 2020.

AYKUT, Stefan C.; RÖDDER, Simone; BRAUN, Max. **Collaborative ethnography of global environmental governance: concepts, methods and practices**. Cambridge: Cambridge University Press, 2024.

AYKUT, Stefan C.; SCHENUIT, Felix; KLENKE, Jan; D'AMICO, Emilie. **It's a Performance, Not an Orchestra! Rethinking Soft Coordination in Global Climate Governance**. *Global Environmental Politics*, v. 22, n. 4, p. 173–196, 2022. DOI: https://doi.org/10.1162/glep_a_00675.

BÄCKSTRAND, Karin; KUYPER, Jonathan W. **The Marrakech Partnership for Global Climate Action.** In: *International Public Administrations in Environmental Governance*. 2024. p. 180.

BÄCKSTRAND, Karin; KUYPER, Jonathan W.; LINNÉR, Björn O.; LÖVBRAND, Emma. **Non-state actors in global climate governance:** from Copenhagen to Paris and beyond. *Environmental Politics*, v. 26, n. 4, p. 561–579, 2017. DOI: 10.1080/09644016.2017.1327485.

BARROS, Marinana Andrade de. **Constâncias nos dissensos:** o quadro normativo brasileiro e a emergência da “paradiplomacia de resistência”. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 10, n. 19, p. 70-104, 2021.

BARROS, Marinana Andrade; SECCHES, Daniela Vieira. **“Paradiplomacia da resistência”:** a reação subnacional à política (anti) ambiental de Bolsonaro. 2024.

BASSECHE, J.A.; BROMLEY-TRUJILLO, R.; BOYKOFF, M.T.; *et al.* **Climate policy conflict in the U.S. states:** a critical review and way forward. *Climatic Change*, v. 170, p. 32, 2022. DOI: 10.1007/s10584-022-03319-w.

BERNSTEIN, S.; CASHORE, B. **Complex global governance and domestic policies:** four pathways of influence. *International Affairs*, v. 88, n. 3, p. 585-604, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11558-013-9174-0>.

BETSILL, M.; HOFFMANN, M. J. **The contours of “new” climate governance.** *Environmental Politics*, v. 20, n. 1, p. 89-108, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10784-019-09444-9>.

BETSILL, Michele M.; BULKELEY, Harriet. **Cities and the multilevel governance of global climate change.** In: *Understanding Global Cooperation*. Brill, 2021. p. 219-236.

BIEDENKOPF, Katja; DUPONT, Claire; TORNEY, Diarmuid. **The European Union: A Green Great Power?** In: FALKNER, R.; BUZAN, B. (Eds.). *Great powers, climate change, and global environmental responsibilities*. Oxford: Oxford University Press, 2022.

BIERMANN, Frank. **The future of ‘environmental’ policy in the Anthropocene:** time for a paradigm shift. In: DEEKS, Catherine; SMITH, Jordan (eds.). *Trajectories in environmental politics*. Abingdon: Routledge, 2022. p. 58–77.

BODANSKY, Daniel; RAJAMANI, Lavanya. **The Evolution and Governance Architecture of the United Nations Climate Change Regime.** In: LUTERBACHER, Urs; SPRINZ, Detlef F. (eds.). *Global climate policy: actors, concepts, and enduring challenges*. Cambridge: MIT Press, 2018.

BOMBERG, E. **The environmental legacy of President Trump.** *Policy Studies*, v. 42, n. 5-6, p. 628-645, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1080/01442872.2021.1922660>.

BOND, Patrick; PHEKO, Liepollo Lebohang; LENFERNA, Alex. **Philanthrocapitalism seen from South Africa:** Bill Gates’ charity turns to tyranny, misfired silver bullets, and climate vandalism. In: MITCHELL, Katharyne; PALLISTER-WILKINS, Polly (eds.). *The Routledge international handbook of critical philanthropy and humanitarianism*. Abingdon: Routledge, 2023. p. 94.

BORGES-JUNQUEIRA, Cairo; DO PRADO, Débora Figueiredo Mendonça; MAUAD, Ana. **Relaciones federativas brasileñas en medio del covid-19: tensiones internas y disrupciones internacionales.** Oasis, n. 38, p. 157-177, 2023.

BROTO, Vanesa Castán. **Climate urbanism: Towards a critical research agenda.** Climate Urbanism: Towards a Critical Research Agenda, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-53386-1>.

BROTO, Vanesa Castán; MARVIN, Simon; DAVIES, Anna; GORDON, David; McGUIRK, Patricia; DOWLING, Robyn; KUMAR, Ajay; BETSILL, Michele; BULKELEY, Harriet. **When cities broke into the global stage: 20 years since the publication of 'Cities and Climate Change'.** *Environment and Planning C: Politics and Space*, v. 43, n. 6, p. 1031–1052, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/23996544241296741>. Acesso em: 23 set. 2025.

BRUGMANN, Jeb. **Welcome to the urban revolution: How cities are changing the world.** Bloomsbury Publishing USA, 2009.

BULKELEY, H.; BETSILL, M. **Revisiting the urban politics of climate change.** *Environmental Politics*, v. 26, n. 1, p. 1-23, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1080/09644016.2017.1323579>.

BULKELEY, Harriet. **The condition of urban climate experimentation.** *Sustainability: Science, Practice and Policy*, v. 19, n. 1, 2023. DOI: 10.1080/15487733.2023.2188726.

BULKELEY, Harriet; BETSILL, Michele. **Rethinking sustainable cities: Multilevel governance and the 'urban' politics of climate change.** *Environmental Politics*, v. 14, n. 1, p. 42-63, 2005.

BULKELEY, Harriet; BETSILL, Michele; COMPAGNON, Daniel; HALE, Thomas; HOFFMANN, Matthew; NEWELL, Peter; PATERSON, Matthew. **Transnational Governance: Charting New Directions Post-Paris.** In: JORDAN, Andrew; HUITEMA, Dave;

BULEKLEY, Harriet *et al.* **Transnational Governance.** In: VAN ASSELT, Harro; FORSTER, Johanna (orgs.). *Governing Climate Change: Polycentricity in Action?* Cambridge: Cambridge University Press, 2018. p. 63–80.

BULKELEY, Harriet; BROTO, Vanesa; EDWARDS, Gareth. **An urban politics of climate change: Experimentation and the governing of socio-technical transitions.** London: Routledge, 2014.

BURNHAM, Andy. In: ARIKAN, Yunus. **COP26 outcomes: Multilevel action is the beacon of hope to keep the 1.5 degree goal alive.** *Cities & Regions (LGMA)*, 17 nov. 2021. Disponível em: <https://www.cities-and-regions.org/cop26-outcomes-multilevel-action-is-the-beacon-of-hope-to-keep-the-1-5-degree-goal-alive/>. Acesso em: 22 setembro 2025

BUSBY, Joshua W.; URPELAINEN, Johannes. **Following the Leaders? How to Restore Progress in Global Climate Governance.** *Global Environmental Politics*, v. 20, n. 4, p. 99–121, 2020. DOI: https://doi.org/10.1162/glep_a_00562.

CENTRO BRASIL NO CLIMA. **Governadores pelo Clima.** Disponível em: <https://centrobrasilnoclima.org/governadores-pelo-clima/>. Acesso em: 10 set. 2025

CESAR, Tiago. **São Paulo teve o pior ar do mundo por cinco dias**. Revista Pesquisa FAPESP, 19 out. 2023. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/sao-paulo-teve-o-pior-ar-do-mundo-por-cinco-dias/>. Acesso em: 29 out. 2024.

CHAN, Nicholas. **The Paris Agreement as Analogy in Global Environmental Politics**. *Global Environmental Politics*, v. 22, n. 1, p. 4–11, 2022. DOI: https://doi.org/10.1162/glep_a_00622.

CHAN, S.; AMLING, W. **Does orchestration in the Global Climate Action Agenda effectively prioritize and mobilize transnational climate adaptation action?** *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, v. 19, p. 429-446, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10784-019-09444-9>.

CHAN, Sander; IACOBUTA, Gabriela; HÄGELE, Ramona. **Maximising goal coherence in sustainable and climate-resilient development?** Polycentricity and coordination in governance. In: CHATURVEDI, Sachin *et al.* The Palgrave handbook of development cooperation for achieving the 2030 agenda: contested collaboration. Cham: Springer Nature, 2021.

CLOSS, Marília. Transformação da ordem global, turbulência geopolítica e as mudanças do clima: desafios e possibilidades para a política externa brasileira. In: FOLLY, Maiara; CLOSS, Marília; GONZALEZ, Vitória (org.). **Política externa brasileira e clima: caminhos para um Brasil ambientalmente responsável e socialmente justo**. Brasília: FUNAG, 2024. 270 p. (Coleção Política Externa Brasileira). ISBN 978-65-5209-088-1.

COALITION FOR HIGH AMBITION MULTILEVEL PARTNERSHIPS (CHAMP) FOR CLIMATE ACTION. [S. l.]: CHAMP, [2025?]. Disponível em: <https://www.champ-climate.org/>. Acesso em: 24 set. 2025.

COLGAN, J.D.; GREEN, J.F.; HALE, T.N. **Asset Revaluation and the Existential Politics of Climate Change**. *International Organization*, v. 75, n. 2, p. 586-610, 2021. DOI: 10.1017/S0020818320000296.

COP28 UAE. **Coalition for high ambition: multilevel partnerships for climate action**. Disponível em: <https://www.cop28.com/en/cop28-uae-coalition-for-high-ambition-multilevel-partnerships-for-climate-action>. Acesso em: 29 out. 2024.

DATA DRIVEN LAB. **Global Climate Action 2023: Ambition of Cities, Regions, and Companies**. Disponível em: https://datadrivenlab.org/wp-content/uploads/2023/09/20230926_Report_GCC_2023.pdf. Acesso em: 29 out. 2024.

DIMITROV, Radoslav. S. **Inside UN climate change negotiations: The Copenhagen conference**. *Review of Policy Research*, v. 27, n. 6, p. 795-821, 2010.

DIMITROV, Radoslav S. **Empty institutions in global environmental politics**. *International Studies Review*, v. 22, n. 3, p. 626–650, 2020.

DIMITROV, Radoslav S. **The Paris agreement on climate change: Behind closed doors**. *Global Environmental Politics*, v. 16, n. 3, p. 1–11, 2016.

ECKERSLEY, R.. **(Dis) order and (in) justice in a heating world**. *International Affairs*, v. 99, n. 1, p. 101-119. 2023

ECKERSLEY, Robyn. **Great Expectations: The United States and the Global Environment.** In: FALKNER, R.; BUZAN, B. (Eds.). *Great powers, climate change, and global environmental responsibilities.* Oxford: Oxford University Press, 2022.

ECKERSLEY, Robyn. *Green Theory.* In: DUNNE, Tim; KURKI, Milja; SMITH, Steve (ed.). **International Relations Theories: discipline and diversity.** Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 1-393.

EDWARDS, Guy; GELLERT, Paul K.; FARUQUE, Omar; HOCHSTETLER, Kathryn; McELWEE, Pamela D.; KASWHAN, Prakash; McKIE, Ruth E.; MILANI, Carlos; ROBERTS, Timmons; WALZ, Jonathan. **Climate obstruction in the Global South: Future research trajectories.** *PLOS Climate*, v. 2, n. 7, e0000241, 12 jul. 2023. DOI: 10.1371/journal.pclm.0000241.

ESPINOSA, Patricia. In: UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). **Chile receives offer from Spain to hold COP25 in Madrid from 2 to 13 December 2019.** 2019. Disponível em: <https://unfccc.int/news/chile-receives-offer-from-spain-to-hold-cop25-in-madrid-from-2-to-13-december-2019#:~:text=Statement%20by%20UN%20Climate%20Change> . Acesso em: 22 set. 2025.

EUROPEAN COMMITTEE OF. **Climate governance after 2020: a European and global perspective – a contribution to the UNFCCC COP24.** 2018. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/296_COR-2018-00923-00-01-AC-TRA-EN%20%281%29.pdf . Acesso em: 22 set. 2025.

FALKNER, Robert. **The longue durée of international environmental norm change: global environmental politics meets the English School of International Relations.** *Global Environmental Politics*, v. 24, n. 1, p. 124–137, 2024.

FALKNER, R. **The Paris Agreement and the new logic of international climate politics.** *Annual Review of Environment and Resources*, v. 43, p. 419-435, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-102017-030119>.

FALKNER, R.; BUZAN, B. (Eds.). **Great powers, climate change, and global environmental responsibilities.** Oxford: Oxford University Press, 2022.

FARIAS, Tiago. **Brazilian cities in the context of the climate emergency and the need to overcome the logic of neoliberalism by polycentric governance.** *Veredas do Direito*, v. 20, 2023. ISSN 1806-3845. Disponível em: <https://doi.org/10.18623/RVD.V20.2313>.

FEITOSA, Cínthia. In: INSTITUTO CLIMA E SOCIEDADE – iCS. **Um hub plural pela agenda do clima.** Brasil: iCS, 2021. Disponível em: <https://climaesociedade.org/um-hub-plural-pela-agenda-do-clima/> . Acesso em: dd Mês aaa.

FENNA, Alan; JODOIN, Sébastien; SETZER, Joana (Eds.). **Climate Governance and Federalism: A Forum of Federations Comparative Policy Analysis.** Cambridge University Press, 2023.

FERNÁNDEZ, M. M.; HERNÁNDEZ, J. M. **Gobiernos locales y cambio climático: avances y desafíos en la acción climática.** *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, v. 26, n. 4, p. 123-140, 2020. Disponível em:

<https://www.redalyc.org/journal/531/53175569009/53175569009.pdf>. Acesso em: 22 set. 2025.

FRANCHINI, M.; EVANGELISTA MAUAD, A. C. **La gobernanza ambiental global tras el Acuerdo de París y los ODS: crisis ambiental, pandemia y conflicto geopolítico sistémico**. *Revista Mexicana de Política Exterior*, n. 141, p. 15-38, 2021.

FRANCHINI, Matías; VIOLA, Eduardo; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. **The challenges of the anthropocene: from international environmental politics to global governance**. *Ambiente & Sociedade*, v. 20, p. 177-202, 2017.

FRANCHINI, Matías; VIOLA, Eduardo; MAUAD, Ana. **Brazil: Oscillating Climate Policies and Dependence on the President (2003–2023)**. In: ELGAR ENCYCLOPEDIA OF CLIMATE POLICY. Edward Elgar Publishing, 2024. p. 413-418.

FUNKE, Carolin; DIJKZEUL, Dennis. **Understanding norms, norm clusters and robustness at different levels of global governance**. In: DIJKZEUL, Dennis; FUNKE, Carolin (eds.). *Disability inclusion in humanitarian crises: robust human rights norms?*. Cham: Springer Nature Switzerland, 2025. p. 13–26.

GAY-ANTAKI, Miriam. **Challenging the Narrative of Inclusion: Feminist Decolonial Perspectives on Climate Governance**. *Global Environmental Politics*, v. 25, n. 2, p. 86-105, 2025. DOI: https://doi.org/10.1162/glep_a_00774

GLOBAL TASKFORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS. **Highlights COP22 – Local and Regional Governments**. 2016. Disponível em: <https://www.global-taskforce.org/highlights-cop-22-local-and-regional-governments>. Acesso em: 22 set. 2025.

ARIKAN, Yunus; BREKKE, Katherine. In: ICLEI. **Local Government Climate Roadmap (LGCR)**. Briefing Sheet Climate Series, 2015. Disponível em: https://www.global-taskforce.org/sites/default/files/2017-06/01_-_Briefing_Sheet_Climate_Series_-_LGCR_2015.pdf. Acesso em: 22 set. 2025.

GREEN, Jessica. **Climate Change Governance: Past, Present, and (Hopefully) Future**. In: BARNETT, M. N.; PEVEHOUSE, J. C. W.; RAUSTIALA, K. (eds.). *Global Governance in a World of Change*. Cambridge University Press, 2021. p. 109-129.

GORDON, David J. **Global urban climate governance in three and a half parts: experimentation, coordination, integration (and contestation)**. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, v. 9, n. 6, e546, 2018.

GORDON, David J.; JOHNSON, Craig A. **The orchestration of global urban climate governance: conducting power in the post-Paris climate regime**. *Environmental Politics*, v. 26, n. 4, p. 694–714, 2017.

GORDON, David J. **The politics of accountability in networked urban climate governance**. *Global Environmental Politics*, v. 16, n. 2, p. 82–100, 2016.

GORDON, David J. **Cities on the World Stage: The Politics of Global Urban Climate Governance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

HARDIN, Garret. **The tragedy of the commons**. Science, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 1968.

HICKMANN, Thomas. **The reconfiguration of authority in global climate governance**. *International Studies Review*, v. 19, n. 3, p. 430–451, 2017.

HOCHSTETLER, Kathryn. **Brazil: A Boundary Case of Environmental Power**. In: FALKNER, R.; BUZAN, B. (eds.). *Great powers, climate change, and global environmental responsibilities*. Oxford University Press, 2022.

HSU, Angel *et al.* **From drumbeating to marching: Assessing non-state and subnational climate action using data**. *One Earth*, [S. l.], v. 6, n. 9, p. 1077–1081, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.oneear.2023.08.021>. Acesso em: [insira a data].

HSU, Angel; SCHLETZ, Marco. **Envisioning the Future of Non-State Climate Action Data and Accountability**. Data-Driven EnviroLab, 2023. Disponível em: https://datadrivenlab.org/wp-content/uploads/2023/11/Future_of_NSA_Data_Accountability_Nov2023.pdf. Acesso em: (colocar data de acesso).

HURRELL, Andrew. **Can the Study Global Governance be Decentered?** In: TRIANDAFYLLIDOU, Anna (ed.). *Global governance from regional perspectives: A critical view*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

ICLEI AMÉRICA DO SUL. **Governo de São Paulo promove o primeiro Diálogo Talanoa do Brasil**. 2018. Disponível em: <https://americadosul.iclei.org/governo-de-sao-paulo-promove-o-primeiro-dialogo-talanoa-do-brasil/>. Acesso em: 22 set. 2025.

ICLEI..**Jeb Brugmann and David Cadmans, ICLEI’s Beginning and Future**. YouTube, 29 de out. de 2013. 1 vídeo (5min 58s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=-IHamYDwHD0>. Acesso em: 24 set. 2025.

ICLEI. **carbonn Climate Registry 2015: 5 Year Report**. Bonn: ICLEI, 2015. Disponível em: https://e-lib.iclei.org/wp-content/uploads/2015/12/cCR2015_5Year_Report.pdf. Acesso em: 22 set. 2025.

ICLEI. **Cities and Regions Talanoa Dialogues 2018**. Bonn: ICLEI, 2018. Disponível em: <https://e-lib.iclei.org/wp-content/uploads/2018/12/Cities-and-Regions-Talanoa-Dialogues-2018-ICLEI.pdf>. Acesso em: 22 set. 2025.

ICLEI. **ICLEI COP24 Report and 2019 Climate Advocacy Agenda**. Bonn: ICLEI, 2019. Disponível em: <https://e-lib.iclei.org/wp-content/uploads/2019/04/ICLEI-COP24-Report-and-2019-Climate-Advocacy-Agenda-ver1.1.pdf>. Acesso em: 22 set. 2025.

ICLEI. **Local Government Climate Roadmap heads for COP21**. 2015. Disponível em: <https://talkofthecities.iclei.org/local-government-climate-roadmap-heads-for-cop21/>. Acesso em: 22 set. 2025.

ICLEI. **Local Government Climate Roadmap Status Report**. 2015. Disponível em: https://seors.unfccc.int/applications/seors/attachments/get_attachment?code=4YP5UK31L8YHGD2AD4RKXBWEWJFBPM71. Acesso em: 22 set. 2025.

ICLEI. **Public inputs on CDM**. 2011. Disponível em: https://cdm.unfccc.int/public_inputs/2011/eb64_02/cfi/32C9W83VCANYNOQLJX6VPZZMDFZ9TQ . Acesso em: 22 set. 2025.

ICLEI. **Questions for structuring inputs to the Marrakech Partnership for Global climate Action: MPGCA Submission 2019**. 2019. Disponível em: https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/201903042115---ICLEI_MPGCA%20submission%202019_20190304.pdf. Acesso em: 22 set. 2025.

ICLEI. **Review of the progress, need for extension, effectiveness and enhancement of the Paris Committee on Capacity-building**. 2019. Disponível em: https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/201903301041---ICLEI%20submission_PCCB.pdf. Acesso em: 22 set. 2025.

ICLEI. **The road from Lima to Paris: Keep three lanes free for local governments**. 2015. Disponível em: <https://talkofthecities.iclei.org/the-road-from-lima-to-paris-keep-three-lanes-free-for-local-governments/>. Acesso em: 22 set. 2025.

ICLEI. **The U.S. withdraws from the Paris Agreement**: Message from Mayor Park Won-Soon. 2017. Disponível em: <https://talkofthecities.iclei.org/the-u-s-withdraws-from-the-paris-agreement-message-from-mayor-park-won-soon/>. Acesso em: 22 set. 2025.

ICLEI. **UN Secretary-General appoints Special Envoy for Cities and Climate Change**. 2014. Disponível em: <https://iclei.org/news/un-secretary-general-appoints-special-envoy-for-cities-and-climate-change/> . Acesso em: 22 set. 2025.

INSTITUTO CLIMA E SOCIEDADE (ICS). **Um hub plural pela agenda do clima**. 2021. Disponível em: <https://climaesociedade.org/um-hub-plural-pela-agenda-do-clima/>. Acesso em: 22 set. 2025.

IPCC. **Climate Change 2023: Synthesis Report**. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team: H. Lee e J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 2023. p. 1-34. DOI: <10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.001>.

JOHNSON, Tera. *In: CAKEX. Durban Adaptation Charter: Agreement to prioritize local adaptation efforts*. 2011. Disponível em: <https://www.cakex.org/case-studies/durban-adaptation-charter-agreement-prioritize-local-adaptation-efforts> . Acesso em: 22 set. 2025.

KEOHANE, R. O.; VICTOR, D. G. **The regime complex for climate change**. Perspectives on Politics, v. 9, n. 1, p. 7-23, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2010.00472.x>.

KECK, Margaret E.; SIKKINK, Kathryn A. **Activists beyond borders: advocacy networks in international politics**. Ithaca: Cornell University Press, 2014.

KERN, Kristine; ECKERSLEY, Peter; KOCHSKÄMPER, Elisa; HAUPT, Wolfgang. **Unpacking Polycentric Climate Governance: Tracing the Evolution of Transnational Municipal Networks over Time**. *Global Environmental Politics*, v. 24, n. 3, p. 121–143, 2024. DOI: 10.1162/glep_a_00754.

KOLMAŠ, Michal. **The Failure of CBDR in Global Environmental Politics**. *Global Environmental Politics*, v. 23, n. 1, p. 11–19, 2023. DOI: https://doi.org/10.1162/glep_a_00681.

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

KUYPER, Jonathan W.; BÄCKSTRAND, Karin. **Accountability and representation: nonstate actors in UN climate diplomacy**. *Global Environmental Politics*, v. 16, n. 2, p. 61–81, 2016. DOI: https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00350.

LGMA. **22nd LGMA Webinar - Wrapping up COP26 and previewing COP27 - 24 November, 10:00 (CET) Session**. 2021. 1 vídeo (54min52s). In: ICLEI Global. YouTube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=XjIUd2LvUfg&list=PLsgoH3BX-BpSp3ER-6c8uuDNyFWajhU79&index=2>. Acesso em: 29 set. 2025.

LGMA. **1st LGMA Webinar - Roadmap towards COP27 - 19 January, 10:00 (CET) Session**. 2022. 1 vídeo (46min54s). In: ICLEI Global YouTube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8tu1qWaDutE&list=PLsgoH3BX-BpTNc2VkZ1Vj3UR8d9S9UmlP>. Acesso em: 29 set. 2025.

LGMA. **1st Monthly LGMA COP28 Webinar - 19 January, 10:00 (CET) Session**. 2023. 1 vídeo (57min39s). In: ICLEI Global. YouTube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=H23ySIB7VBo&list=PLsgoH3BX-BpSzAvGT-K1Ov6DFJUC-MMXH>. Acesso em: 29 set. 2025.

LGMA. **12th LGMA Webinar - post-COP27 - 14 December, 10:00 (CEST) Session**. 2023. 1 vídeo (59min45s). In: ICLEI Global. YouTube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=9eQ7P5PrONw&list=PLsgoH3BX-BpTNc2VkZ1Vj3UR8d9S9UmlP&index=21>. Acesso em: 29 set. 2025.

LGMA. **10th Monthly LGMA COP28 Webinar - 25 October, 16:00 (CEST) Session**. 2023. 1 vídeo (55min03s). In: ICLEI Global. YouTube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=7hmXf9Ecoo8&list=PLsgoH3BX-BpSzAvGT-K1Ov6DFJUC-MMXH&index=18>. Acesso em: 29 set. 2025.

LGMA. **COP23 Outcomes for Local and Regional Governments**. 2017. 1 vídeo (45min20s). In: ICLEI Global. YouTube. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=zYerFXPLSWE&list=PLsgoH3BX-BpTEqpgs_A9p0ie4_-rzuKwW&index=2. Acesso em: 29 set. 2025.

LGMA. **LGMA COP24 Debriefing and towards COP25 on 23 January 2019 at 04.00 PM (CET)**. 2019. 1 vídeo (56min26s). In: ICLEI Global. YouTube. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=kn6y9c9KZXg&list=PLsgoH3BX-BpRtDwknO8j_74D-7bzIo8PL. Acesso em: 29 set. 2025.

LGMA. **21st LGMA Webinar Towards COP26 - 20 October 2021, 10:00 CEST Session**. 2021. 1 vídeo (1h5min57s). In: ICLEI Global. YouTube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=0dngySvRVuU&list=PLsgoH3BX-BpSp3ER-6c8uuDNyFWajhU79&index=4>. Acesso em: 29 set. 2025.

LGMA. 1st Monthly LGMA COP30 Webinar - 22 January (10:00 CET). 2025. 1 vídeo (59min11s). In: LGMA. YouTube. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=SEoclFZxaxw&list=PLsgoH3BX-BpR_cIOzA1Hlvk_k7YfDCa7l&index=17. Acesso em: 29 set. 2025.

LGMA. 5th Monthly LGMA COP29 Webinar - 22 May (16:00 CEST session). 2024. 1 vídeo (1h00min57s). In: ICLEI Global. YouTube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=jJO8jZm53Yo&list=PLsgoH3BX-BpTHjEaUpW7xk1BWgVCzvhvV&index=10>. Acesso em: 29 set. 2025.

LGMA. 8th Monthly LGMA COP29 Webinar - 21 August (10:00 CEST). 2024. 1 vídeo (58min50s). In: ICLEI Global. YouTube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=WC1AAaGsDXc&list=PLsgoH3BX-BpTHjEaUpW7xk1BWgVCzvhvV&index=13>. Acesso em: 29 set. 2025.

LGMA. 9th Monthly LGMA COP29 Webinar - 12 September (10:00 CEST). 2024. 1 vídeo (47min09s). In: ICLEI Global. YouTube. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=_tVHa256zd4&list=PLsgoH3BX-BpTHjEaUpW7xk1BWgVCzvhvV&index=15. Acesso em: 29 set. 2025.

LGMA. Cities And Regions Talanoa Dialogues: Report 2018. Bonn: ICLEI, 2018. Disponível em: <https://www.cities-and-regions.org/wp-content/uploads/cities-and-regions-talanoa-dialogues-2018-iclei.pdf>. Acesso em: 22 set. 2025.

LGMA. COP27 Presidency Launches Sustainable Urban Resilience for the Next Generation (SURGe) as Integrated, Holistic, Multilevel Initiative to Accelerate Climate Action. 2022

LGMA. Local Government Climate Roadmap submission. 2008. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/2008/smsn/ngo/073.pdf>. Acesso em: 22 set. 2025.

LGMA. Mexico City Pact. 2010. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/mxc Pact_cccr_final.pdf. Acesso em: 22 set. 2025.

LGMA. Reporting Guide Light. 2018. Disponível em: https://www.cities-and-regions.org/wp-content/uploads/reporting_guide_light.pdf. Acesso em: 22 set. 2025.

LGMA. Submission of ICLEI for inclusion in the negotiating text of the Long-Term Cooperative Action under the Convention. 2009. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/2009/smsn/ngo/149.pdf>. Acesso em: 22 set. 2025.

LGMA. Talanoa Dialogue. Disponível em: <https://www.cities-and-regions.org/talanoa/>. Acesso em: 29 out. 2024.

LGMA. Towards Multilevel Action at COP26 – Light Report. 2021. Disponível em: <https://www.cities-and-regions.org/wp-content/uploads/towards-multilevel-action-at-cop26-light.pdf>. Acesso em: 22 set. 2025.

LGMA. COP21/CMP11, 1 December 2015. Disponível em: https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/507_165_130937827189190977-LGMA%20COP%20opening.pdf. Acesso em: 23 set. 2025.

LGMA. Intervention on behalf of LGMA Constituency delivered by ICLEI – Local Governments for Sustainability at the Opening of UN Bonn Climate Change Conference (SB44/APA1), 16 May 2016, Bonn, Germany. Disponível em:

https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/508_241_131079625203312954-Opening%20meeting_LGMA.pdf. Acesso em: 23 set. 2025.

LGMA. Intervention on behalf of LGMA Constituency posted as online submission by ICLEI – Local Governments for Sustainability at the Opening of SBI44, 17 May 2016, Bonn, Germany. Disponível em:

https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/508_236_131080529805778803-SBI%20opening_LGMA.pdf. Acesso em: 23 set. 2025.

LGMA. Statement – Closing Plenary, 18 November 2016, COP22. Disponível em:

https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/508_316_131250634713133952-COP_closing_LGMA.pdf. Acesso em: 23 set. 2025.

LGMA. Intervention of LGMA Constituency at the Opening Plenary of SBI 46, May 2017 Climate Change Conference (SBI46/SBSTA46/APA1-2). Disponível em:

<https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/SBI%20opening%20LGMA.pdf>. Acesso em: 23 set. 2025.

LGMA. Intervention of LGMA Constituency at APA 1.3, Monday 8 May 2017, 13:00–18:00hrs, WCCB. Disponível em:

https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/765_337_131387921809413059-LGMA_SB46-Intervention%20FMDV%20APA1-3.pdf. Acesso em: 23 set. 2025.

LGMA. Intervention of LGMA Constituency at the Opening of C40 Cities SBSTA46, May 2017 Climate Change Conference (SBI46/SBSTA46/APA1-2). Disponível em:

https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/765_336_131387919471886452-LGMA_Intervention_C40_SBSTA46%20Opening_final.pdf. Acesso em: 23 set. 2025.

LGMA. Intervention of LGMA Constituency at the Closing of SBI46, May 2017 Climate Change Conference (SBI46/SBSTA46/APA1-2). Disponível em:

https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/508_335_131395903708670701-SBI%20closing_LGMA.pdf. Acesso em: 23 set. 2025.

LGMA. Statement for the SBs 47 Joint Opening Plenary, 31 May 2017. Disponível em:

https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/53_366_131545384737083552-LGMA%20statement%20for%20the%20SBs%2047%20joint%20opening%20plenary.pdf. Acesso em: 23 set. 2025.

LGMA. Intervention Of The Local Governments And Municipal Authorities (Lgma) Constituency At The Cop/Cmp Joint Plenary. Submission, 2017. Disponível em:

https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/508_379_131548049955192245-COP_AI4_AI10_AI15_CMP_AI7a_LGMA.pdf. Acesso em: 23 set. 2025.

LGMA. Intervention of LGMA Constituency at the Opening of SBI/SBSTA, 2017.

Disponível em:

https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/508_377_131547765055926674-SBI_SBSTA_opening_LGMA.pdf. Acesso em: 23 set. 2025.

LGMA. Intervention of LGMA Constituency at the Opening of COP, 2017. Disponível em:
https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/508_386_131550398893176946-COP_opening_LGMA.pdf. Acesso em: 23 set. 2025.

LGMA. Intervention of LGMA Constituency at the Informal Stocktake, 2017. Disponível em:
https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/508_387_131550411072488913-Informal%20stocktake_LGMA.pdf. Acesso em: 23 set. 2025.

LGMA. Intervention of LGMA Constituency at the Closing of SBI/SBSTA, 2017. Disponível em:
https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/508_388_131552981869343275-SBI_SBSTA_closing_LGMA.pdf. Acesso em: 23 set. 2025.

LGMA. Intervention of LGMA Constituency at the Closing of APA, 2017. Disponível em:
https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/508_382_131552957292323275-APA_closing_LGMA.pdf. Acesso em: 23 set. 2025.

LGMA. Intervention of LGMA Constituency at the Closing of COP/CMA, 2017. Disponível em:
https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/508_389_131563316405136578-COP_CMA_LGMA.pdf. Acesso em: 23 set. 2025.

LGMA. SBSTA opening LGMA. 2023. Disponível em:
https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/508_377_131547765055926674-SBI_SBSTA_opening_LGMA.pdf. Acesso em: 23 set. 2025.

LGMA. COP closing LGMA. 2023. Disponível em:
https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/508_390_131563318017042917-COP_closing_LGMA.pdf. Acesso em: 23 set. 2025.

LGMA. Joint closing LGMA statement. 2018. Disponível em:
https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/201805101713---Joint%20closing_LGMA%20statement.pdf. Acesso em: 23 set. 2025.

LGMA. COP24 LGMA joint opening. 2018. Disponível em:
https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/201812031529---COP24%20LGMA_joint%20opening_ICLEI_final_asdelivered2.pdf. Acesso em: 23 set. 2025.

LGMA. SBI49 LGMA closing. 2018. Disponível em:
https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/201812152202---SBI49%20LGMA_closing_ICLEI_20181208.pdf. Acesso em: 23 set. 2025.

LOSADA, Agustí F. **“Hacia un ecosistema cooperativo de redes de ciudades”**. In: LOSADA, A. F. y ABDULLAH, H. (coord.) Repensando el ecosistema de redes internacionales de ciudades. Barcelona: CIDOB, 2019, p. 21-32.

ICLEI. ACE submission. 2019. Disponível em:
https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/201903111145---ICLEI_ACESubmission_20190310_final.pdf. Acesso em: 23 set. 2025.

LGMA. **SB50 LGMA joint opening**. 2019. Disponível em: [https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/201906171602---SB50%20LGMA_joint%](https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/201906171602---SB50%20LGMA_joint%20opening.pdf)

MACNEIL, Robert. **The case for a permanent US withdrawal from the Paris Accord**. *Australian Journal of International Affairs*, p. 1-8, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1080/10357718.2025.2482701>

MACLEAN, Jason. **Rethinking the role of nonstate actors in international climate governance**. *Loy. U. Chi. Int'l L. Rev.*, v. 16, p. 21, 2020.

MAI, Laura; ELSÄSSER, Joshua Philipp. **Orchestrating Global Climate Governance Through Data: The UNFCCC Secretariat and the Global Climate Action Platform**. *Global Environmental Politics*, v. 22, n. 4, p. 151–172, 2022. DOI: 10.1162/glep_a_00667.

MAIA, Mariana; SERAFIM, Lizandra; ALVES, Elia C. **Implementation of a Climate Policy Monitoring System in Brazil: Political Challenges for Coordination on Multilevel Governance Arrangements**. *Brazilian Political Science Review*, v. 18, n. 2, p. e0007, 2024.

MARQUARDT, J.; FAST, C.; GRIMM, J. **Non-and sub-state climate action after Paris: From a facilitative regime to a contested governance landscape**. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, v. 13, n. 5, e791, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1002/wcc.791>.

MARQUARDT, Jens; BÄCKSTRAND, Karin. **Democracy Beyond the State: Non state actors and the legitimacy of climate governance**. In: BORNEMANN, Basil; KNAPPE, Henrike; NANZ, Patrizia (eds.). *The Routledge Handbook of Democracy and Sustainability*. London; New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2022. p. 17. ISBN: 978 0 367 10958 5; 978 0 429 02408 5; 978 0 429 65928 8. 518 p. Série: Routledge Environment and Sustainability Handbook

MASLIN, M. A.; LANG, J.; HARVEY, F. **A short history of the successes and failures of international climate change negotiations**. *UCL Open Environment*, v. 5, e059, 2023. DOI: <10.14324/111.444/ucloe.000059>.

MAUAD, Ana Carolina Evangelista. **Latin american global cities responding to climate change?: examining climate responses from São Paulo, Rio de Janeiro, Mexico City and Buenos Aires from 2005 to 2017**. 2018. 211 f., il. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) —Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

MELLO, Flavia de Campos. **ANTIAMBIENTALISMOS: Direita radical e governança internacional**. In: SUMMA, Giancarlo; HERZ, Monica (orgs.). *Multilateralismo na mira: a direita radical no Brasil e na América Latina*. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 2024.

MELLO, Flavia de Campos. **Governança internacional no século XXI**. In: NASSER, Reginaldo Mattar. *Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões*. São Paulo: UNESP, 2009.

MORENA, E. **The climate brokers: philanthropy and the shaping of a ‘US-compatible’ international climate regime**. *International Politics*, v. 58, n. 4, p. 541-562, 2021. ISSN 1384-5748. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/s41311-020-00249-1>.

MURPHY, Hannah; KELLOW, Aynsley. **Forum shopping in global governance:** understanding states, business and NGOs in multiple arenas. *Global Policy*, v. 4, n. 2, p. 139-149, 2013. deepdyve.com+2globalpolicyjournal.com+2

NAIDOO, Logie. *In*: LGMA. **Statement at COP16** – Local Governments and Municipal Authorities (LGMA). Cancún, 2010. Disponível em: https://unfccc.int/files/meetings/cop_16/statements/application/pdf/101210_cop16_hls_local_government.pdf. Acesso em: 22 set. 2025.

NASIRITOUSI, Naghmeh; HJERPE, Mattias; LINNÉR, Björn-Ola. **The roles of non-state actors in climate change governance:** understanding agency through governance profiles. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, v. 16, n. 1, p. 109-126, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10784-014-9243-8>

NILSSON, A.; SMIT, S.; KURAMOCHI, T. **Non-state and subnational climate action in China**. 2021. Disponível em: https://newclimate.org/sites/default/files/2022/01/NewClimate_ChinaNSA_Jan22.pdf,

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **“Batalha do clima será ganha ou perdida nas cidades”**. ONU News, 11 out. 2019. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/10/1690541>. Acesso em: 29 set. 2024.

UN-HABITAT. **City Changer Toolkit**. 2012. Disponível em: <https://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/CityChangerToolkit.pdf>. Acesso em: 22 set. 2025.

UNITED NATIONS. **Secretary-General appoints Special Envoy for Cities and Climate Change**. New York: UN, 2012. Disponível em: <https://press.un.org/en/2012/sgsm14249.doc.htm>. Acesso em: 22 set. 2025.

UNITED NATIONS. **“We must not fail”: UN chief urges more climate action ahead of 2020**. 2018. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2018/03/1004152>. Acesso em: 22 set. 2025.

OSTROM, E. **Nested externalities and polycentric institutions:** must we wait for global solutions to climate change before taking actions at other scales? *Econ Theory*, v. 49, p. 353–369, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1007/s00199-010-0558-6>.

PARMAR, Inderjeet. **Poly crisis or organic crisis?** The crisis of the United States and the US-led world order. *Economic and Political Weekly: a journal of current economic and political affairs*, v. 58, n. 34, p. 38–46, 2023. Disponível em: <https://www.epw.in/journal/2023/34/special-articles/poly-crisis-or-organic-crisis.html>. Acesso em: 22 set. 2025.

PARMAR, I.; YIN, S. **American foundations, think tanks and the liberal international order**. *In*: STONE, D.; MOLONEY, K. (org.). *Handbook on Think Tanks in Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021. p. 86–98. ISBN 978-1-78990-183-2.

PERPÉTUO, Rodrigo de Oliveira. **As redes internacionais de cidades e o mundo em transformação:** uma análise do ICLEI-governos locais pela sustentabilidade e a sua influência no acordo de Paris (2015). 2024. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) -

Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.
doi:10.11606/T.106.2024.tde-06122024-110142. Acesso em: 2025-09-23.

PETERS, B. Guy; PIERRE, John. **Governance without government?** Rethinking public administration. *Journal of public administration research and theory*, v. 8, n. 2, p. 223-243, 1998.

PETERS, G. P. *et al.* **Identifying emissions drivers.** *Nature Climate Change*, v. 12, n. 1, p. 1-8, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1038/s41558-022-01405-6>.

PETERS, Guy. **CF02: Guy Peters (Univ of Pittsburgh) [áudio original].** XIV Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=le_cbKNJP-8. Acesso em: 29 out. 2024.

PRADO, Débora Figueiredo Mendonça; JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges; MAUAD, Ana Carolina Evangelista. **Ativismo subnacional e conflitos no governo de Jair Bolsonaro:** uma análise das ações dos estados brasileiros na agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em 2019.

POUFFARY, Stéphane; ANTONINI, Antoine; GAGNON-LEBRUN, Frédéric; TOUCHETTE, Yanick; BISIAUX, Alice; DJEMOUAI, Kamal; MICHAELWA, Axel. **United Nations Framework Convention on Climate Change:** Twenty-third Conference of the Parties (COP23): 6 to 17 November 2017, Bonn, Germany. 2017.

PUTNAM, R. D. **Diplomacy and domestic politics:** the logic of two-level games. *International Organization*, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

SANTOS, M. *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção.* 4. ed. 2. reimpressão. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

ROBINSON, M. **Thinking outside the neoliberal box?** The discursive potential of national climate legislation for the local governance of climate change. *Local Environment*, v. 27, n. 6, p. 682-696, 2022. ISSN 1354-9839. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13549839.2022.2068140>.

RODRIGUES, Gilberto MA. **Paradiplomacia:** cidades e estados na cena global. Série Elementos. Editora Desatino, 2021.

ROSENAU, James N. **Governança sem governo:** ordem e desordem na sociedade contemporânea. Traduzido por Nélío Schneider. Brasília: Editora UnB, 1998.

RUGGIE, John Gerard. **American exceptionalism, exemptionalism and global governance.** *Exemptionalism and Global Governance* (February 6, 2004), 2004.

SALOMÓN, Mónica. **A dimensão subnacional da política externa brasileira:** determinantes, conteúdos e perspectivas. *In:* PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos R. S. (orgs.). *Política Externa Brasileira: a política das práticas e as práticas da política.* Rio de Janeiro: FGV Editora, 2011.

SASSEN, Saskia. **The global city: New york, london, tokyo.** Princeton University Press, 1991

SAREEN, S. **New municipalism and the governance of urban transitions to sustainability**. *Urban Studies*, v. 60, n. 11, p. 2271-2289, 2023. ISSN 0042-0980. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/00420980221114968>.

SILVEIRA, Mariana Balau. **Das negociações do clima ao clima das negociações: a presidência das COP no Complexo de Regime das Mudanças do Clima**. 2019. 210 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte. Orientadora: Matilde de Souza.

SORAYA, Ninda; MUHAMMAD, Ali; ALIMUDDIN, Sitti Zarina Binti. **HYBRID MULTILATERALISM: GREENPEACE IN THE GLOBAL CLIMATE GOVERNANCE. AUSTRAL: Brazilian Journal of Strategy & International Relations**, [S. l.], v. 13, n. 26, 2025. DOI: 10.22456/2238-6912.137996. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/view/137996>. Acesso em: 23 set. 2025

SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sergio (orgs.). **O Brasil diante das turbulências internacionais**. 1. ed. São Paulo: Edições Plataforma Democrática, 2025. Disponível em: <https://fundacaoofhc.org.br>. Acesso em: 23 set. 2025.

SORKAR, M. N. I. **Power and issue framing in the context of climate negotiations**. In: *Power and issue framing in the contemporary world: the case of climate negotiation*. Singapore: Springer Singapore, 2022. p. 1-9.

SOUZA, Guilherme de Lima. **Cooperação climática para cidades resilientes: as ações da Semana do Clima da América Latina e Caribe (LACCW)**. IdeF, 30 set. 2019. Disponível em: <https://idefufpb.com/2019/09/30/cooperacao-climatica-para-cidades-resilientes-as-acoes-da-semana-do-clima-da-america-latina-e-caribe-laccw/>. Acesso em: 10 set. 2025.

STERN, Todd. **Landing the Paris Climate Agreement: How It Happened, Why It Matters, and What Comes Next**. Cambridge: MIT Press, 2024.

STRANADKO, Nataliya. **EU-US climate cooperation: Challenges and opportunities for the implementation of the Paris agreement**. 2021.

STRECK, C. **Strengthening the Paris Agreement by Holding Non-State Actors Accountable: Establishing Normative Links between Transnational Partnerships and Treaty Implementation**. *Transnational Environmental Law*, v. 10, n. 3, p. 493-515, 2021. ISSN 2047-1025. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S2047102521000091>.

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

TOBIN, Paul; HUITEMA, Dave; KELLNER, Elke. **The Empirical Realities of Polycentric Climate Governance: Introduction to the Special Issue**. *Global Environmental Politics*, v. 24, n. 3, p. 1-23, 2024. DOI: https://doi.org/10.1162/glep_a_00758.

TOBIN, Paul; KELLY, Ciara; KELLY, Niall; DUIT, Andreas; **Exploring the Role of Businesses in Polycentric Climate Governance with Large-N Data Sets**. *Global Environmental Politics*, v. 24, n. 3, p. 168-190, 2024. DOI: https://doi.org/10.1162/glep_a_00757.

UNFCCC. **Global Climate Action 2023**. Disponível em:
https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Yearbook_GCA_2023.pdf. Acesso em: 29 out. 2024.

UNFCCC **Sharm el-Sheikh mitigation ambition and implementation work programme 2023**. Disponível em:
https://unfccc.int/sites/default/files/resource/CMA_6_agenda%20item%206_MWP_AUV.pdf. Acesso em: 22 set. 2025.

UNFCCC. **2017 Yearbook of Global Climate Action launched at COP23**. 2017. Disponível em: <https://unfccc.int/news/2017-yearbook-of-global-climate-action-launched-at-cop23>. Acesso em: 22 set. 2025.

UNFCCC. **ADP 2.1 Draft Text**. 2015. Disponível em:
<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2015/adp2/eng/01.pdf>. Acesso em: 22 set. 2025.

UNFCCC. **Cities showing the way in climate action**. 2019. Disponível em:
<https://unfccc.int/news/cities-show-surge-in-climate-action>. Acesso em: 22 set. 2025.

UNFCCC. **COP Final Report – Resilience Work Stream**. 2016. Disponível em:
https://www.klimabuendnis.org/fileadmin/Inhalte/6_Events/Climate_Summits/2016-12_COP_Final_Report_Resilience_work_stream.pdf. Acesso em: 22 set. 2025.

UNFCCC. **Marrakech Partnership for Global Climate Action**. Disponível em:
<https://unfccc.int/climate-action/engagement/marrakech-partnership>. Acesso em: 29 out. 2024.

UNFCCC. **Observer handbook for COP29**. Disponível em:
<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Observer%20Handbook%20for%20COP29%203008%20pub%20%281%29.pdf>. Acesso em: 29 out. 2024.

UNFCCC. **Paris Agreement**. Paris: UNFCCC, 2015. Disponível em:
https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf. Acesso em: 29 out. 2024.

UNFCCC. **Race to Resilience**. Disponível em:
<https://climatechampions.unfccc.int/system/raceto resilience/>. Acesso em: 29 out. 2024.

UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS (UCLG). **The Paris City Hall Declaration: a decisive contribution to COP21**. 2015. Disponível em:
<https://uclg.org/new/the-paris-city-hall-declaration-a-decisive-contribution-to-cop21/>. Acesso em: 22 set. 2025.

VAN STADEN, Maryke. *In*: LGMA. **LGMA Statement at 3rd Technical Dialogue of the Global Stocktake (GST TD1.3)** – Opening Plenary, Delivered by Maryke van Staden, Director of Bonn Center for Local Climate Action and Reporting. Bonn: UNFCCC / ICLEI, junho 2023. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/LGMA_SB58_GST-TD1.3_Opening_ICLEI_MarykevanStaden.pdf. Acesso em: 22 set. 2025.

VEDELDT, Trond; HOFSTAD, Hege; SOLLI, Hilde; HANSEN, Gro Sandkjær. **Polycentric urban climate governance: Creating synergies between integrative and interactive governance in Oslo**. *Environmental Policy and Governance*, v. 31, n. 4, p. 347-360, 2021.

VO, Thi Phuong Tram *et al.* **Influence of the COVID-19 pandemic on climate change summit negotiations from the climate governance perspective.** *The Science of the Total Environment*, v. 878, p. 162936, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2023.162936>

WESTMAN, Linda K. **Cities as climate saviours?** Political strategy ahead of COP-26. *Buildings and Cities*, [S. l.], 25 out. 2021. Disponível em: <https://www.buildingsandcities.org/insights/commentaries/cop26-cities-saviours.html>. Acesso em: 23 set. 2025.

WESTMAN, Linda; BROTO, Vanesa Castán; HUANG, Ping. **The Homogenization of Urban Climate Action Discourses.** *Global Environmental Politics*, v. 23, n. 2, p. 102–124, 2023. DOI: https://doi.org/10.1162/glep_a_00697.

WORLD BANK. **Cities and Climate Change: An Urgent Agenda.** Washington, DC: World Bank, 2010. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/3843aba9-9c34-5610-8a48-9e4b1e4d805b/content>. Acesso em: 22 set. 2025.

WURZEL, Rüdiger KW; ANDERSEN, Mikael Skou; TOBIN, Paul (Ed.). **Climate Governance Across the Globe: Pioneers, Leaders and Followers.** Routledge, 2020.

YEOPHANTONG, Pichamon; GOH, Evelyn. **China as a ‘Partial’ Environmental Great Power.** In: FALKNER, R.; BUZAN, B. (Eds.). *Great Powers, Climate Change, and Global Environmental Responsibilities.* Oxford University Press, 2022.

YI, Hongtao; CAO, Shuai. **Climate Governance and Quasi-Federalism in China.** In: FENNA, Alan; JODOIN, Sébastien; SETZER, Joana (Eds.). *Climate Governance and Federalism: A Forum of Federations Comparative Policy Analysis.* Cambridge University Press, 2023.

YOUNG, Oran R. **Addressing the grand challenges of planetary governance: the future of the global political order.** Cambridge: Cambridge University Press, 2023.

YOUNG, Oran R. **Governance in World Affairs.** Ithaca: Cornell University Press, 1999.

CLIMATE GROUP. **Did Laurence Tubiana foresee the wave of subnational leadership following the Paris Agreement?** 2015. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Ur5HvuJlqOo>. Acesso em: 22 set. 2025.

ZHANG, Hao. **China and climate multilateralism: A review of theoretical approaches.** *Politics and Governance*, v. 10, n. 2, p. 50-60, 2022.

ZÜRN, Michael. **On the role of contestations, the power of reflexive authority, and legitimization problems in the global political system.** *International Theory*, v. 13, n. 1, p. 192 204, 2021.

ANEXO A – EDUARDO PAES (RIO DE JANEIRO)

Depoimento do prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes, durante sua apresentação no painel “Financiamento climático para cidades: acelerando a ação climática urbana, adaptação e implementação das NDCs” do Pavilhão Brasil, na ocasião da COP28; 2/12/2023

“O papel que as cidades têm na implementação de medidas e políticas que possam, de fato, ajudar no cumprimento das metas. Eu estou falando aqui bem antes de 2015, no encontro de país. O C40 tem assistido, fazendo levantamento, mostrando, olha, nós vivemos no mundo essencialmente urbano. Se a gente for olhar para a América Latina, se a gente for olhar pro Brasil, estamos falando de 80% da população vivendo nas cidades, e por uma questão óbvia, a capacidade dos municípios de implementar política pública, de fazer acontecer, é em geral muito maior do que a capacidade dos governos nacionais fazer essas políticas públicas. O que a gente vê chamando atenção é algo que se discute muito hoje é o financiamento às mudanças climáticas, o combate às mudanças climáticas para o mundo inteiro, para os países, mas se a gente não atentar para onde vai esse recurso, nós continuarmos com o modelo institucional de financiamento para implementação de políticas que nós temos hoje, muito dependente dos governos nacionais ou muito burocrático para chegar aos governos nacionais, chegar aos governos locais, dificilmente a gente vai avançar.

Ontem eu tive um debate com a Hidalgo, ela falou que vai estar aqui hoje de novo, e eu dizia isso. Mas em 2015 fizemos um encontro com o C40, um encontro paralelo em Paris, eu presidi esse encontro. E oito anos depois, a gente até conseguiu um fato inédito. Na primeira vez, dentro da zona azul aqui, da parte formal oficial da COP, nós temos os municípios, os governos locais discutindo a implementação de políticas públicas abençoado pela ONU. Mas se demorar mais oito anos para definir o modelo de financiamento, ferrou. Nós estamos no país, gente, o Brasil é certamente o país em que os efeitos das mudanças climáticas estão sendo mais sentido a gente olha pros municípios, nós estamos aí com três mil municípios enfrentando essas mudanças climáticas no seu cotidiano, no seu dia a dia, tudo isso que a gente tem visto é que até que acredita que a Terra é plana já tá junto muito a mais frente, se for no Rio de Janeiro, em dia de show da Taylor Swift então, vai ver o calor que tá fazendo.

Então, são discussões que no final do dia a gente fica, como é que para essa conta? Como é que a gente mexe com a questão da destinação final do lixo em boa parte dos centros urbanos brasileiros? Continua sendo um desafio. Como é que a gente eletrifica nossa frota de

transporte? Como é que a gente faz deflorestamento? Como é que a gente... o Brasil até avançou alguma coisa nos últimos tempos na questão de saneamento. São temas que no final do dia, e eu tenho uma expressão aqui, poesia no final do dia grande se São tiver isso, a gente não avança. Só pra encerrar um pouco aqui, eu acho que a ele tem uma vantagem hoje. Se o presidente Lula desde seu primeiro governo, especialmente o seu segundo mandato, eu tinha só até de pegar dois anos com o Lula como presidente, está oferecendo uma lógica de entender a incapacidade do governo central de fazer o dia a dia e ele criou o nome do PAC. É o PAC, ele joga para a mão dos governos locais, regionais locais, a possibilidade de implementar políticas públicas.

Eu acho que o PAC trazia o quê? O PAC, ele foge das regras tradicionais, da lei de responsabilidade fiscal, da burocracia, não entra na capacidade de endividamento de entes principais do federais, ou seja, o Brasil pode ser uma inspiração na forma de como a gente vai financiar os governos subnacionais. E pra encerrar mesmo, no início desse ano, eu, a Anne Hidalgo, prefeita de Paris, o Jeffrey Sachs, economista americano, a gente, nós três, formamos uma comissão que pretende, ao longo desse ano, no G20....o cartão do G20 passou a ser integralmente partido ontem, mas para que a gente possa, usando a importância do Presidente Lula, já é uma importância natural. Usando a presidência dele no G20, como é que a gente pode sair de fato desse G20 com uma solução efetiva que trate desse financiamento internacional, desses trilhões todos que os países ricos dizem que um dia colocarão no financiamento as mudanças climáticas porque assim eu acho que é muito importante a gente tem que apontar o dedo pro *Greenwashing*, fake ambientalismo... eu acho que a gente chegou no ponto mais aceitável de nos reunirmos falando coisas bonitas, e no final do dia a grana não vem, então, quando eles mandarem os trilhões, eu acho que o modelo de financiamento... que você não precise dos movimentos centrais aprovando os organismos multilaterais de financiamento, o Banco Mundial, BID, enfim, o banco lá dos BRICS, eu acho que, presidido pela Dilma, eu tenho certeza que a gente pode ser exemplo do mundo fazendo mudanças importantes. Obrigado.”

ANEXO B – ANNE HIDALGO (PARIS)

Depoimento da ex-prefeita de Paris, Anne Hidalgo, durante sua apresentação ao painel do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF) na ocasião da COP28; 1/12/2023; Tradução Nossa.

“O que está acontecendo nesta COP é muito interessante, porque nossas redes estão agora presentes em todos os níveis internacionais e níveis urbanos. A ONU e o Secretário-Geral da ONU, António Guterres, disseram em Nova York, em setembro que nós precisamos ter as pessoas que agem pelo clima nas salas. E as pessoas que agem pelo clima na sala são os prefeitos. E ele abriu a COP. Pela primeira vez, nós seremos doze prefeitos na sala.

Os presidentes não estão muito felizes com isso, os presidentes, eles dizem ok, se a ONU diz então a organização será esta pela primeira vez. Mike Bloomberg nos ajudou muito com o presidente da COP28, ele convenceu o presidente da COP28 a abrir a sala para os prefeitos. E nós seremos doze prefeitos na sala.

Mas nós não temos o direito de falar. Fora da sala nós podemos falar sobre isso. Porque se você está dentro da sala, você pode falar sobre o que aconteceu dentro da sala, e você tem uma grande voz fora da sala. E eu penso que talvez seja pra mim, uma das grandes notícias nesses tempos ruins, porque na coalizão para o clima nós precisamos de pessoas jovens, nós precisamos de mulheres, nós precisamos de gêneros, nós precisamos de cidadãos, nós precisamos de setores privados, nós precisamos de governos, governos nacionais, e nós precisamos das cidades, e aqui estamos. E agora temos que agir juntos e falarmos juntos sobre isso.

E talvez para todos essas questões é muito importante ter apoio. Estamos trabalhando também sobre um projeto que é ter todas as cidades ao redor do mundo, diretamente financiando para os projetos para o clima. E estamos trabalhando com o Jeffrey Sachs da Universidade da Columbia, com o prefeito do rio, Eduardo Paes, e temos uma reunião aqui durante a COP28 sobre o projeto de um novo sistema bancário para financiar diretamente as cidades para a transição. E talvez, talvez, nós queremos estar prontos para o G20 no Brasil e talvez, talvez, eu espero, nós trabalhamos muito para isso, mas vai ser um ato muito interessante para o que estamos fazendo hoje.”