

O papel de redes transnacionais de cidades na formulação de Planos de Ação Climática nos municípios brasileiros

Ana Leticia Salla¹

Resumo

A literatura produziu diversos estudos sobre redes transnacionais de cidades, no entanto, essas redes enquanto estruturas de governança formal e institucionalizada permanecem pouco estudadas, especialmente de influência do ponto de vista das políticas públicas. Embora esse tipo de organização não seja novo, elas estão se tornando uma presença crescente na governança urbana global, especialmente com o surgimento de agendas globais (como Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e Acordo de Paris) consideradas questões estratégicas para países e municípios. O objetivo desse artigo é explorar o papel de redes transnacionais de cidades na formulação de políticas públicas, mais especificamente dos Planos de Ação Climática municipais. Assim, para entender as principais características dessas organizações, realizamos uma breve revisão da literatura sobre redes transnacionais de cidades para em seguida entender como elas estão presentes na elaboração dos Planos de Ação Climática em municípios brasileiros. Em suma, a pesquisa identificou oito capitais brasileiras que elaboraram Planos de Ação Climática apoiadas por atores externos ao poder público e aponta outras questões que podem nortear novos estudos na área e sua implicação para o processo de formulação de políticas públicas.

Palavras-chave: Redes Transnacionais de Cidades. Política Pública. Plano de Ação Climática. Municípios.

Abstract

The literature has produced several studies on transnational networks of cities. Nevertheless, these networks as formal and institutionalized governance structures remain little studied, especially their influence from a public policies point of view. While these types of organizations are not new, they are becoming a growing presence in global urban governance, especially with the emergence of global agendas (such as the Sustainable Development Goals and the Paris Agreement) considered strategic issues for countries and cities. The aim of this article is to explore the role of transnational cities networks in the formulation of public policies, more specifically of municipal Climate Action Plans. Thus, in order to understand the main characteristics of these organizations, we carried out a brief review of the literature on transnational cities networks to understand how they are present in the elaboration of Climate Action Plans in Brazilian municipalities. In short, the research identified eight Brazilian capitals that developed Climate Action Plans supported by actors outside the government and suggests other issues that can guide further studies in this area and its implication for the process of formulating public policies.

Key words: Transnational Cities Network. Public Policy. Local Climate Action Plan. Subnational governments.



Formação e ação no Campo de Públicas:
identidade, diversidade e tecnopolítica
da democracia republicana

¹ Doutoranda em Políticas Públicas na Universidade Federal do ABC. Bolsista CAPES. Graduada em Jornalismo e Relações Internacionais pela PUC/SP. Mestre em Políticas públicas pelo Insper.

1. INTRODUÇÃO

O potencial de liderança e ação de cidades na ação climática é ressaltado no Relatório Especial do IPCC sobre o Aquecimento Global. No entanto, cidades não podem por si só promover uma transformação climática. Estudos recentes (ACUTO, RAYNER; 2016; ACUTO et al, 2017; ACUTO e GHOJEH, 2019; ACUTO, LEFFEL; 2020) sugerem um interesse crescente das cidades em ocupar para si um espaço no cenário da governança urbana global. Ao longo das últimas décadas, municípios têm se reunido para discutir interesses em comum e compartilhar conhecimento e experiências locais. Esse tipo de colaboração tem ultrapassado fronteiras e gerou estruturas mais complexas com ações coordenadas via redes transnacionais de cidades (*transnational cities networks*). Essas organizações enquanto coalizões de cidades estão se tornando força poderosa de articulação de municípios.

Esses estudos também indicam que pode haver uma lacuna não ocupada por organizações internacionais ou governos nacionais no sentido de orientar as cidades na tradução (ou territorialização) de metas estabelecidas por acordos internacionais, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e o Acordo de Paris (ACUTO et al, 2017).

Um exemplo dessa tradução das metas globais para o nível local nos territórios são os Planos de Ação Climática que vêm sendo adotados por municípios brasileiros. Os Planos de Ação Climática são documentos elaborados por governos locais buscando identificar objetivos e ações para municípios de forma a apoiar a implementação dos compromissos assumidos pelos governos nacionais no Acordo de Paris em 2015.

Organizações como redes transnacionais de cidades têm participado na orientação de municípios brasileiros para construção desses planos. Esse processo tem relevância pois em temáticas tão complexas quanto a climática, esses atores externos se apresentam como uma alternativa de aporte de conhecimento e prática (de metodologias, respostas e soluções) para as quais os municípios não necessariamente possuem capacidades específicas ou tiveram recursos (seja de tempo, humano ou técnico) e/ou priorizaram a construção desse *know-how*. Entretanto, a presença de atores externos no processo de formulação dessa política não necessariamente produz ou estimula o desenvolvimento de capacidades dentro do setor público. Paralelamente, diretrizes estruturantes e coordenadas para formulação de políticas ou planos de ação para agenda climática que poderiam orientar entes subnacionais não avançaram nem foram priorizadas nos últimos anos pelo governo federal.

Dada a importância das políticas voltadas para a questão climática em todo o mundo, somada aos desafios para a adoção e execução de instrumentos de planejamento voltados

para a questão climática, o artigo busca entender como tais **redes transnacionais de cidades estão atuando na elaboração dos Planos de Ação Climática em municípios brasileiros**. Apesar da importância e mobilização internacional em torno da Agenda Climática,

no Brasil são poucos os municípios que apresentam tais Planos, um instrumento relevante de planejamento para diagnóstico, mitigação e adaptação dos impactos da crise climática nos territórios.

O artigo foi desenvolvido em quatro partes, além da introdução e conclusão. Na primeira, abordamos a literatura sobre redes transnacionais de cidades e a presença de *policy advisory organizations* na transferência e na formulação de políticas públicas. A seguir, apresentamos os procedimentos metodológicos. Na terceira, analisamos os Planos de Ação Climática bem como as redes transnacionais de cidades atuam em sua produção e os resultados obtidos no estudo.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. Transferência de políticas globais para políticas locais

Redes transnacionais de cidades (*transnational city networks ou TCM*) são estruturas organizadas ou instituições constituídas por governos subnacionais não apenas para promover trocas entre pares, mas também para discutir e disseminar políticas tangíveis e seus resultados. Segundo Davidson et al (2019), as redes de cidades de base nacional são o arranjo mais frequentemente encontrados, no entanto redes regionais e internacionais estão crescendo e ganhando mais visibilidade e impacto político.

As redes transnacionais de cidades se apresentam como ‘solução criativa’ para articulação de governos locais. São uma estrutura ou um fórum (*venue*) que permite a aproximação de entes subnacionais que não possuem a competência para conduzir certos acordos internacionais vinculantes (competência de governos nacionais) (PORTO DE OLIVEIRA, 2022), mas que necessitavam de um espaço dedicado para discutir interesses em comum entre pares.

A expansão de redes transnacionais de cidades coincide com a criação de agendas globais (como os compromissos assumidos com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e o Acordo de Paris). Essas agendas globais abordam temas estratégicos para os municípios, apesar de serem compromissos estabelecidos por governos nacionais invariavelmente dependem de implementação local. Além do fluxo internacional de pessoas, informações, instrumentos políticos, e de bens e serviços, a globalização intensificou, com maior ênfase nos últimos anos, a percepção de que problemas complexos (previamente entendidos como questões pertinentes à jurisdição nacional) ultrapassam as fronteiras dos Estados e tem impacto global ou transnacional (como aqueles resultantes das mudanças climáticas) (PORTO DE OLIVEIRA, 2022).

Parte da literatura tem explorado a noção de políticas públicas globais² desafiando a concepção tradicional de política pública enquanto uma ação do Estado para resolução de problemas públicos unicamente dentro de suas jurisdições (PORTO DE OLIVEIRA, 2022). Estudos nesse campo procuram entender os processos de interações transnacionais pelos quais políticas domésticas são produzidas para lidar com problemas em locais e contextos distintos (STONE, 2019; PORTO DE OLIVEIRA, 2022). Essa literatura compreende que problemas globais complexos são *wicked problems* transnacionais e multifacetados cuja resposta depende da atuação de atores transnacionais engajados na construção de soluções em comum (STONE, 2019; PORTO DE OLIVEIRA, 2022). O reconhecimento das mudanças climáticas como um super ou *global wicked problem* sugere a necessidade de uma abordagem sistêmica trabalhando em conjunto com vários setores e escalas, e diversos stakeholders (LIMA, AGUIAR E LUI, 2021; STONE, 2019; STONE, PAL E OLIVEIRA, 2021).

Especificamente sobre a relação e dinâmica de transferência de políticas públicas e agendas globais, um ponto relevante a respeito dessas agendas, que também pode ser percebido na agenda climática em particular, é que a despeito de abordarem assuntos de relevância para as políticas locais,

“prefeitos não participam de importantes partes da deliberação. Frequentemente, [...] discordam dos representantes dos países — por diferentes razões, desde questões ideológicas até preocupações com a ação pública — e há disputas acirradas sobre o poder de decisão e a participação dos debates no evento” (OLIVEIRA E PAL, 2018:208).

Assim, as TCN tem sido espaços de deliberação de governos locais sobre as agendas globais e atuam em uma lógica mista de cooperação na busca por soluções e disputas (por recursos e reconhecimento) guiadas por (auto-)interesses (ACUTO E RAYNER, 2016; ACUTO ET AL 2017; DAVIDSON ET AL, 2019). São espaços que proporcionam um certo grau de reconfiguração do poder no qual os atores locais podem mostrar suas posições e iniciativas tanto para a comunidade política internacional como para a opinião pública global (OLIVEIRA E PAL, 2018). Portanto, possibilitam um papel de destaque e reconhecimento dos atores locais perante seus pares e da opinião pública.

Uma vertente da teoria sobre transferência de políticas públicas tem estudado o papel de agentes e estruturas (externas ao poder público) que se envolvem no processo de difusão ou circulação de políticas públicas. Mais especificamente, há estudos sobre a atuação de consultores privados e de *policy advisory organizations* junto aos governos nacionais (STONE, PAL E OLIVEIRA, 2021). Segundo Stone, Pal e Oliveira (2021) essas organizações de aconselhamento para políticas muitas vezes são atores transnacionais (como *think tanks*,

² Para Porto de Oliveira (2022), políticas públicas globais podem ser conceituadas “como os processos de cooperação e conflito transnacionais, envolvendo agentes estatais e não estatais (domésticos e internacionais), pelos quais as políticas são produzidas para enfrentar problemas relacionados à escala global” (2022:63).

ONGs ou associações) que possuem alguma identidade cultural e se beneficiaram de avanços tecnológicos para a disseminação mais ágil de lições ou inovações políticas contribuindo para a colaboração internacional. Em especial, os autores destacam a atuação de redes transnacionais de cidades, como “Metropolis, e outras entidades semelhantes, como a Africities e mesmo a *United Cities and Local Governments* (CGLU), servem muitas vezes como plataformas de transferência, fomentando a circulação de políticas urbanas” (STONE, PAL E OLIVEIRA, 2021:173). Ademais, esses atores não estatais teriam um papel importante para transferências transnacionais do tipo “*soft*” que diz respeito à “justificativas para reformas e propostas políticas específicas, bem como a argumentação intelectual por trás de ideologias e paradigmas políticos mais amplos” (STONE, PAL E OLIVEIRA, 2021:174). Essa abordagem contrastaria com outros processos de produção de política públicas nacionais mais habitualmente empregado pelo setor privado ou terceiro setor – como estratégias de lobby, regulação ou parcerias para implementação de políticas (STONE, PAL E OLIVEIRA, 2021).

Esses eventos transnacionais se transformaram em um locus de influência importante para agentes de transferência – que Oliveira e Pal (2018) descrevem como empresas de consultoria ou mesmo coalizões domésticas – que buscam aumentar seu escopo de atuação e relevância almejando reconhecimento e alcance global (PORTO DE OLIVEIRA, 2017). Ainda para Oliveira e Pal (2018) uma análise sobre esses espaços de interlocução transnacional permite um exercício de análise de políticas públicas que vai além (e complementa) a perspectiva de políticas públicas baseadas em territórios. O trecho abaixo descreve o processo teórico no qual os agentes de transferência atuam como mobilizadores incentivando as transferências de determinadas políticas:

“De fato, várias dinâmicas de transferência de políticas ocorrem nesses espaços transnacionais que não possuem territorialidade específica. Nesses eventos, os agentes de transferência defendem modelos e práticas, que são legitimados por meio de prêmios e outras formas de reconhecimento. Os agentes mobilizam recursos para a implementação da política, redes são estabelecidas, princípios são discutidos e negociados, documentos de cooperação são assinados e importantes declarações são feitas” (OLIVEIRA E PAL, 2018:207).

Porém, a teoria também aponta uma ambivalência na participação desse tipo de ‘*external policy advisory organization*’ na formulação (ou implementação) de políticas públicas. Por um lado, elas fornecem conhecimentos técnicos e políticos, informações, práticas e recomendações importantes ajudando “políticos e administradores públicos a entender problemas complexos e a incluir múltiplas perspectivas em suas decisões [...] que complementam a falta de conhecimento especializado sobre questões específicas” (STONE,

PAL E OLIVEIRA, 2021:173) no setor público. Por outro, a literatura sinaliza que aumentar a dependência de consultores externos pode produzir novos problemas, incluindo o perigo de

uma “consultocracia” e do grau de influência e ações desses atores privados nas políticas públicas – gerando questionamentos sobre soberania, legitimidade e responsabilidade (STONE, PAL E OLIVEIRA, 2021). Em estudo recente, Mazzucato e Collington (2023) discutem a presença excessiva de grandes consultorias em certas áreas governamentais e como o tipo de relação estabelecido ao invés de capacitar ou estimular a melhoria do desempenho do setor público e sua burocracia acaba por gerar uma dependência estatal de ditas consultorias.

Apesar dos esforços coordenados para criação dos ODS, a localização da Agenda 2030 ainda é fortemente condicionada às capacidades domésticas dos países e podem variar amplamente tanto entre países quanto entre cidades. Esse raciocínio também é válido para a implementação do Acordo de Paris sobre mudanças climáticas e as capacidades de governos locais (OLIVEIRA E KOGA, 2022).

Mais especificamente, Craft e Howlett (2012) aprofundam essa necessidade ao analisarem a capacidade de adaptação às mudanças climáticas em quatro políticas canadenses (agricultura, finanças, infraestrutura e transporte) e um caso dos EUA (energia). Para os autores,

“A adaptação às mudanças climáticas exige que governos elaborem e implementem políticas capazes de lidar com problemas de longo prazo. Isso representa desafios significativos de formulação e implementação de políticas, uma vez que as políticas também devem ser de natureza multinível e multissetorial, dado o caráter intersetorial e internacional das questões de mudança climática. A formulação de políticas responsivas sobre questões de mudança climática requer, portanto, uma análise política sofisticada, bem como uma estrutura institucional que permita que os problemas sejam tratados de uma forma que corresponda às mudanças de mandatos organizacionais, recursos e estruturas de rede. A concepção de tais políticas requer a correspondência de recursos analíticos de políticas em departamentos e agências governamentais relevantes com mandatos novos e ampliados, um processo que nem sempre é necessariamente bem-sucedido” (CRAFT, HOWLETT, 2012:3).

A citação acima demonstra o grau de complexidade demandado para formulação de políticas de adaptação às mudanças climáticas, exigindo estruturas institucionais preparadas para articulações inter e multissetoriais. Também aponta o desafio de *agenda setting* junto não apenas aos órgãos relevantes, mas perante a sociedade a quem políticos e instituições prestam conta e precisam convencer da relevância de investimentos em uma agenda climática. Diante desse complexo cenário de construção de agendas e formulação de políticas climáticas, as redes transnacionais de cidades têm se apresentado não apenas como fórum de discussão de temáticas desafiadoras, mas como alternativas de parcerias com soluções em potencial para viabilizar a construção de planos e políticas locais.

2.2. Redes transnacionais de cidades

Embora redes de cidades enquanto estruturas formais e institucionalizadas de governança não sejam novas e estejam se tornando presença crescente na governança urbana global, tais arranjos continuam sendo assunto pouco estudado (ACUTO E RAYNER, 2016; ACUTO ET AL 2017; DAVIDSON ET AL, 2019), especialmente pela lente das políticas públicas. A literatura sobre redes de cidades tem sido explorada especialmente a partir de uma perspectiva de relações internacionais (associada à literatura de diplomacia da cidade) (ACUTO ET AL, 2017; ACUTO E LEFFEL, 2020; DAVIDSON ET AL, 2019).

O foco dos trabalhos acadêmicos sob a perspectiva das relações internacionais até agora tem sido “tipicamente orientado em direção aos resultados e impactos que as redes têm, ou sua relação com questões mais amplas de governança global” (ACUTO E LEFFEL, 2020:6) – especialmente sobre políticas globais no âmbito ambiental. Porém, o que se observa é que raramente há estudos cruzando áreas temáticas, com abordagens de nicho (*'silo-ed'*) prevalecendo (ACUTO ET AL, 2017). Assim, há espaço para trabalhos interdisciplinares para melhor compreender as implicações que esse novo “ecossistema” de redes de cidades tem nas políticas públicas locais e na tomada de decisões. Isso aponta que a maioria dos estudos procura explorar como as redes de cidades estão inseridas no cenário de governança global e não necessariamente analisam como as redes de cidades podem influenciar a formulação e implementação de políticas em uma perspectiva local.

No entanto, há indícios de que tal influência (na formulação de políticas locais) existe, uma vez que os próprios autores apontam para 'outra descoberta clara' de que as redes de cidades também atuam como “produtoras de uma vasta variedade de resultados de políticas e mecanismos de mobilização de conhecimento” (ACUTO E LEFFEL, 2020:5) – produzindo relatórios regulares, 'programas-piloto conjuntos e políticas comuns', 'mídia para troca de informações', boletins informativos, jornais – indicando-os como hubs para conectar cidades e divulgar informações, mas também para a existência de um papel de consultor (*policy advisory*). Como exemplo, a C40 Cities reúne 96 das maiores cidades do mundo, que representam 650 milhões de pessoas e 25% do PIB mundial e promoveu mais de 14.000 programas de ação climática em cidades desde 2017 (DAVIDSON ET AL, 2019). Essa é uma informação pertinente para demonstrar que a governança urbana em rede está moldando as prioridades de planejamento dos governos locais, o que possivelmente vem acompanhado com a implementação de políticas substanciais. Este arranjo de articulação entre cidades aponta também para uma nova abordagem estratégica das cidades em relação às agendas globais e aos problemas urbanos, passando de uma resposta municipal isolada para uma estratégia compartilhada entre pares no processo de discussão de soluções e formulação de

políticas. Pares estes que podem ser governos locais de regiões e países completamente distintos.

O que também pode ser notado é que a produção de estudos sobre redes de cidades focadas na questão climática tem se destacado na literatura com diversos trabalhos voltados exclusivamente para esse tipo de organização. Essa prevalência em parte pode ser explicada pela complexidade do tema das mudanças climáticas e uma demanda das cidades por espaços de discussão e experimentação de soluções e políticas focadas no nível local.

Ao revisar a literatura sobre redes de cidades, Cortes et al (2022) discutem a evolução da literatura (especificamente sobre redes de cidades com enfoque climático), destacando como os primeiros trabalhos foram focados principalmente em entender a diversidade de serviços ou incentivos que tais redes podem oferecer – transferência de conhecimento e experiências entre cidades, espaços e representação em fóruns internacionais de governança e incentivos a experimentações em ação climática urbana – considerando que mais recentemente a atenção se voltou para a heterogeneidade³ das redes de cidades, que têm “diferenças funcionais entre si, incluindo formas pelas quais as cidades dentro dessas redes obtêm acesso e usam recursos e conhecimento” (CORTES ET AL, 2022:1). Ou seja, não há apenas diversos modelos e formatos de estruturas institucionalizadas, mas há dinâmicas e lógicas internas às redes de cooperação e de competição por recursos, informação e reconhecimento nos espaços de participação.

Haupt e Coppola (2019) expuseram que a adesão a algumas redes pode ser mais ou menos inclusiva – algumas sendo um número limitado de cidades (geralmente com alto padrão e normas específicas para adesão, caso da C40), enquanto outras têm uma abordagem mais 'rede em massa', aberto a praticamente todas as cidades. Além disso, Cortes et al (2022) exploram como essas redes climáticas atraem e envolvem seus membros em uma tentativa de “esclarecer como essas organizações podem ser eficazes em encorajar suas cidades membros a realizar ações climáticas locais” (2022:1).

Os estudos apresentados acima sugerem que pode haver uma lacuna não preenchida nem por organizações internacionais nem por governos nacionais no sentido de orientar as cidades rumo à localização (ou territorialização) das metas estabelecidas pela agenda global climática (ACUTO ET AL, 2017).

A pesquisa de Acuto et al (2017) também aponta para um aumento e representatividade expressiva de organizações com foco na governança e representação e em questões ambientais, especialmente a partir de 2001. Esses números podem ser relevantes para demonstrar quais assuntos estão atraindo as cidades para participação nessas redes, o que pode ser explicado por vários motivos (busca de conhecimento sobre

³ A heterogeneidade dessas redes é demonstrada na pesquisa realizada por Acuto e Rayner (2016) com 170 redes de cidades em todo o mundo (não focadas exclusivamente no recorte climático) que identificou uma diversidade substancial em sua forma, foco, tamanho e cobertura.

assuntos específicos, legitimidade do fórum, integração regional, entre outros). Além disso, como incentivo, Acuto et al (2017) enfatizam esse movimento como uma tendência que

“destaca a frustração comum entre as autoridades municipais com o fracasso dos governos centrais em chegar a decisões significativas sobre questões de preocupação premente, como mudança climática, redução da pobreza, a melhoria dos acordos comerciais existentes ou a gestão de fluxos cada vez mais rápidos de pessoas em todo o mundo” (2017:17).

No caso do Brasil, um estudo sobre qualidade de resposta de metrópoles brasileiras às mudanças climáticas aponta que os municípios que possuem Planos de Ação Climática estão entre os mais bem colocados (PORTELLA, 2022). Dentre aqueles apontados com melhor desempenho (Brasília, Fortaleza, Recife, Salvador, São Paulo, Rio de Janeiro e Curitiba), todos exceto Brasília, são membros do ICLEI (Governos Locais pela Sustentabilidade). Além disso, as quatro últimas também integram a C40 Cities, iniciativa global de cidades que reúne lideranças para a ação climática. O estudo também destaca que nas capitais com menor pontuação há inexistência de área do governo ou organização encarregada da discussão da resposta às mudanças climáticas.

Traçando um paralelo com outros instrumentos de planejamento, ao contrário dos PPAs, os Planos de Ação Climática não são documentos de formulação obrigatória por parte dos municípios e tratam de temáticas com alto grau de complexidade. Se na elaboração dos PPAs, um instrumento de planejamento de competência obrigatória dos municípios (e da burocracia estatal) pode haver sérias inconsistências, ausência de elementos obrigatórios e problemas de transparência (LIMA ET AL, 2020), como seria na produção de um Plano de Ação Climática cuja elaboração é de critério livre do município?

O cenário discutido acima traz aspectos relevantes para o campo de formulação de políticas públicas, a influência ou participação de agentes externos (no caso as *policy advisory organizations*) junto ao poder público ou à burocracia estatal no processo de produção de políticas públicas. Em si, esse tema já tem sido amplamente investigado no campo de públicas e da ciência política (HECLO, 1978; TRUE, JONES, BAUMGARTNER, 2007), o que observamos aqui é um recorte específico de um tipo novo de organização em rede de entes locais cooperando para influenciar e promover a adoção e implementação de políticas climáticas. O que pode diferenciar este caso das demais teorias em que atores não estatais atuam nos sistemas ou subsistemas da formulação de política pública. O que cabe ser investigado com maior profundidade futuramente é compreender os efeitos da coprodução entre governo e *policy advisory organizations* na construção da agenda e formulação da política pública climática e se o tipo de relação instituído é benéfico em termos de construção

e desenvolvimento de capacidades (políticas e estatais) instaladas.

2.3. METODOLOGIA

Em relação aos procedimentos metodológicos, foi realizada pesquisa exploratória e descritiva, conduzida por meio de pesquisa documental e análise de conteúdo. O objetivo é se aproximar do processo de produção de uma política pública climática e produzir insumos para dar continuidade a estudos mais aprofundados futuramente. Assim, pretende-se descrever e analisar a estrutura lógica desses documentos discutindo o papel de redes transnacionais de cidade enquanto *policy advisory organizations* em sua formulação.

Para o propósito deste artigo, foi aplicada uma revisão de literatura narrativa, tendo como ponto de partida uma questão de pesquisa ampla (sobre redes transnacionais de cidade e sua atuação enquanto *policy advisory organizations*) apresentando a literatura de forma crítica identificando temas e perspectivas emergentes. A seleção de artigos foi conduzida via 'string' de busca (palavras-chave) e posteriormente foram selecionados os artigos mais relevantes que discutiam redes transnacionais de cidades.

Quanto à estratégia de coleta de dados, foram levantadas quais capitais brasileiras já elaboraram Planos de Ação Climática e quais foram os parceiros externos nessa construção. A partir disso, foi conduzida uma análise documental focada nos Planos de Ação Climática e metodologias aplicadas pelos parceiros identificados. Além da pesquisa documental foram realizadas 2 entrevistas exploratórias não-estruturadas com gestores e coordenadores de redes transnacionais de cidades para capturas de contexto e estrutura de atuação.

Por sua vez, a análise de dados consistiu em investigar como se deu a atuação das redes transnacionais de cidades a partir dos relatos contidos nos Planos de Ação Climática. Apesar de não haver uma especificação detalhada de quem e como cada das atividades foram conduzidas, os Planos e as metodologias aplicadas são evidência das macro etapas ou da forma e processos nos quais as redes transnacionais de cidades se engajaram ou incentivaram junto ao setor público.

Por fim, podemos citar enquanto uma limitação da pesquisa o fato de que os Planos de Ação Climática não são documentos de elaboração obrigatória por parte dos municípios, assim é possível que apenas os municípios já previamente engajados na temática das mudanças climáticas tenham se empenhado em formulá-los. O que representa um recorte específico não generalizável dada a pluralidade de contextos dos municípios brasileiros.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Como mencionado acima, usaremos os Planos de Ação Climática formulados por municípios brasileiros para melhor compreender o cenário nacional e o papel dessas redes transnacionais de cidades para sua formulação.

Para investigar o tema proposto, foram estabelecidos alguns critérios para seleção dos casos a serem investigados na pesquisa. Foram identificadas as capitais estaduais (priorizadas nesse momento inicial do estudo) que desenvolveram (ou estejam em processo

de elaboração de) Planos de Ação Climática com ou sem o apoio de organizações externas ao poder público. Das 26 capitais mais Distrito Federal pesquisadas, foram encontradas 12 capitais com Planos de Ação Climática formulados ou em processo de formulação. Destas, 10 elaboraram seus planos em parceria com redes transnacionais de cidades, sendo que seis com o ICLEI e quatro com o C40. Dentre as 12 capitais, oito já possuem Planos elaborados (São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Curitiba, Salvador, Recife, João Pessoa e Fortaleza) e outras quatro estão em processo de construção ou com a elaboração aprovada (Porto Alegre, Natal, Manaus e Palmas).

Todas as oito cidades com Planos já elaborados tiveram apoio de agentes externos ao poder público, mais especificamente quatro foram apoiadas pelo ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade e quatro delas pela C40 Cities (ambas redes transnacionais de cidades que atuam tanto na América do Sul quanto globalmente). Dos demais casos em que os planos estão em processo de construção todos são apoiados pelo ICLEI ou C40 – exceto Natal, onde não foi identificadas parcerias externas no momento, e Manaus, cujo parceiro na elaboração é o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM). Assim, o recorte deste estudo focará nos casos de São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Curitiba, Salvador, Recife, João Pessoa e Fortaleza.

Quadro 1 – Lista de casos identificados e selecionados para análise

REGIÃO	CAPITAIS	STATUS	ANO	AGENTE EXTERNO
SUDESTE	São Paulo (SP)	Finalizado	2020	C40
	Belo Horizonte (MG)	Finalizado	2022	ICLEI
	Rio de Janeiro (RJ)	Finalizado	2021	C40
SUL	Curitiba (PR)	Finalizado	2020	C40
NORDESTE	Salvador (BA)	Finalizado	2020	C40
	Recife (PE)	Finalizado	2020	ICLEI
	Fortaleza (CE)	Finalizado	2020	ICLEI
	João Pessoa (PB)	Finalizado	2023	ICLEI

Fonte: elaboração própria

Portanto, verificou-se uma forte presença dessas organizações no que diz respeito à formulação de tais planos municipais nas capitais brasileiras⁴. Cabe ressaltar que outras capitais podem ter desenvolvidos ações específicas (como diagnósticos locais ou Inventário de Emissões de Gases de Efeito Estufa) ou abordado ações e/ou diretrizes climáticas dentro de outros instrumentos de planejamento (como PPAs ou Plano Diretor do município), porém

⁴ Cabe mencionar que as organizações também cooperam na construção e aplicação em alguns mecanismos e ferramentas utilizadas para elaboração dos planos. E que cidades podem ser membros de ambas as redes (caso de São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba e Salvador).

tais diretrizes não foram organizadas sob o conceito de um único Plano de Ação Climática que concentre as ações e planejamentos do município⁵.

É importante mencionar que os Planos de Ação Climática são documentos resultantes de esforços recentes na realidade brasileira, sendo que os primeiros deles foram elaborados a partir de 2020. E por serem instrumentos de planejamento de médio e longo prazo (cujas metas devem ser atingidas até 2050) ainda não houve tempo hábil de implementação para analisarmos com profundidade essa etapa.

Para melhor compreender o papel dessas organizações, procuramos analisar a estrutura dos documentos produzidos em termos de (i) como os documentos apresentam o papel das organizações neste processo de produção, (ii) quais são as etapas da formulação em que estão envolvidas e (iii) quem são os interlocutores governamentais liderando o processo de formulação dos planos.

3.1. Policy Advisory Organizations identificadas – C40 e ICLEI

C40 Cities – organização – rede transnacional de cidades – criada por cidades líderes para a construção de respostas locais (no âmbito municipal) para problemas globais (ou em outras palavras, problemas formatados por atores nacionais e internacionais via agendas globais, porém cujas soluções precisam ser implementadas localmente no nível municipal). A rede se apresenta como “uma rede global de prefeitos das principais cidades do mundo que estão unidos em ação para enfrentar a crise climática” (C40, s/d). Trabalham com diversas cidades de grande porte e criaram uma metodologia própria para estruturação de Planos de Ação Climática. De acordo com a própria organização, “a associação funciona com base em requisitos de desempenho, não em taxas, e todas as cidades do C40 são revisadas anualmente em relação aos nossos Padrões de Liderança” (C40, s/d.a). A organização possui processo criterioso de adesão de cidades-membros e aceita apenas aquelas já comprometidas com as temáticas climáticas e dispostas a cumprir com as metas e objetivos da organização.

ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade – organização composta por governos locais (municípios ou governos estaduais) e segue atuando desde 1990. A organização possui uma estrutura global (secretariado) com representações regionais ao redor do mundo. De acordo com a própria organização, sua rede global possui mais de 2.500 governos locais e regionais em 130 países, sendo que o ICLEI América do Sul une mais de 100 governos associados em oito países. Sua governança é estruturada de forma que os

⁵No caso de Porto Velho (RO), por exemplo, o município possui uma Política Municipal de Mudanças Climáticas, Serviços Ambientais e Biodiversidade, com vistas à implantação de princípios, diretrizes, objetivos, ações e programas. Por sua vez, Rio Branco (AC) elaborou em 2020 um Plano Municipal de Mitigação e Adaptação às Mudanças do Clima.

membros orientem a organização e garantam que a mesma reflita diretamente seus ideais e aspirações. Se descrevem como “ associação democrática de governos locais e subnacionais” cujo objetivo consiste em influenciar políticas de sustentabilidade e estimulando ações locais para o “desenvolvimento de baixo carbono, baseado na natureza, equitativo, resiliente e circular” (ICLEI, s/d.a). Em termos de visão estratégica, se apresenta enquanto uma organização que lidera troca de conhecimento entre pares e capacitações para apoiar desenvolvimento sustentável no meio urbano.

Segundo o ICLEI, o seu Programa *Green Climate Cities* (GCC) proporciona às cidades uma “metodologia de processo comprovada para caminhar passo a passo em direção à neutralidade climática. Essa metodologia e sua estrutura associada de Medição, Relatório e Verificação (MRV) foram testadas” (ICLEI, s/d.b) por várias cidades ao longo dos anos. A metodologia GCC é composta de 9 etapas em 3 fases (Analisar, Agir e Acelerar) – com ampla gama de recursos, ferramentas e orientações à disposição – focadas em compor a avaliação e opções de resposta a riscos e vulnerabilidades climáticas para serem integrados nas políticas, planos e processos de desenvolvimento urbano (ICLEI, s/d.b).

3.2. Planos de Ação Climática

O Plano de Ação Climática é um documento – ou conjunto de documentos – estratégico de planejamento que mostra como o município se planeja estrategicamente para reduzir emissões de GEE e como cumprirá o seu compromisso de adaptação e mitigação das mudanças climáticas no nível local. Como um instrumento de planejamento, ele proporciona um alinhamento entre ações planejadas, legislação e compromissos assumidos pelo município. Tanto a C40 quanto o ICLEI possuem modelos e métodos estabelecidos para a produção de Planos de Ação Climática que são reproduzidos nas diferentes cidades-membro de suas redes. Assim, as organizações já oferecem um caminho lógico ou metodologia previamente desenvolvida sobre como abordar a construção desses documentos além do conhecimento técnico sobre as temáticas específicas (em termos de conteúdo e metas relacionadas ao Acordo de Paris).

De acordo com a organização C40, o Plano de Ação Climática é um documento no qual

“uma cidade estabelece o seu roteiro estratégico para reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE) e fortalecer a resiliência climática em toda a comunidade. Os principais elementos técnicos de um Plano de Ação Climática incluem uma avaliação das condições existentes, um resumo dos riscos climáticos, um inventário das emissões de GEE e uma visão detalhada das estratégias e ações que as cidades irão seguir para alcançar reduções nas emissões de GEE e melhorias na resiliência climática ao longo do tempo.

Pa
ra
alé
m
do
s
det
alh
es
téc
nic
os,
os
PA
Cs
efi
ca
ze
s
ex
plo
ra
m
qu
atr
o
co
mp
on
ent
es
fun
da
me
nta
is,
inc
lui
nd
o
ne
utr
ali
da
de
da
s
em
iss
õe
s,
go
ver
na
nç
a e
col

aboração, resiliência aos riscos climáticos e inclusividade e benefícios. Os
planos eficazes são transparentes, equitativos e

desenvolvidos com a contribuição e o apoio das partes interessadas” (C40, s.d.a:5).

O trecho acima cita elementos fundamentais para elaboração dos Planos de Ação Climática: diagnóstico do município e seus principais riscos climáticos, inventário de emissão de GEE, estratégias de redução de emissões, processo de governança, e participação inclusiva e transparente de *stakeholders*. Ou seja, é um documento que exige do município um grau considerável de informações e conhecimentos técnicos e específicos sobre o contexto local.

3.2.1. Como os documentos apresentam o papel das organizações no processo de construção

A seguir apresentamos como o plano de ação climática de cada cidade descreve a participação das redes transnacionais de cidades para sua elaboração.

Quadro 2 – Como as *policy advisory organizations* são apresentadas nos planos

MUNICÍPIO	CONTEÚDO DO PLANO
RECIFE	O Plano Local de Ação Climática do Recife utiliza a metodologia GCC do ICLEI, porém a organização é apenas mencionada enquanto apoio técnico juntamente com um 'consórcio de consultorias especializadas'. O ICLEI é apontado como um parceiro de longa data em outros projetos ambientais e climáticos.
FORTALEZA	Em termos de apresentação da metodologia, os relatórios de Fortaleza e Recife reproduzem praticamente as mesmas informações sobre o método do ICLEI. Da mesma forma, os sumários dos Planos das duas cidades seguem a mesma estrutura de organização e apresentação.
JOÃO PESSOA	Apesar de ter uma apresentação do introdutória ICLEI, o Plano de João Pessoa não menciona especificamente a participação da organização ou qual a metodologia usada nas etapas do estudo.
SALVADOR	O Plano de Salvador foi elaborado com apoio da C40 (mencionam em particular a criação do Plano de Gestão de Inventário de GEE e outras metodologias). Apesar de também ter contado com apoio do ICLEI, o relatório não explicita em qual etapa o ICLEI atuou.
SÃO PAULO	PlanClima de São Paulo teve seu diagnóstico foi realizado pela equipe Secretaria do Verde e Meio Ambiente, usando a ferramenta de autoavaliação desenvolvida pela C40 na metodologia de Estrutura de Gerenciamento de Dados Climáticos da Cidade. Além disso, foram usadas outras ferramentas da C40 como a Pathways (para criação de possíveis cenários de emissões). O relatório destaca que o inventário de GEE de 2010-2017 foi em sua totalidade elaborada por servidores da Prefeitura, com assessoria e consultoria contratadas pela C40 ao invés de ser terceirizado para outras empresas, capacitando assim a própria equipe para conduzir os próximos inventários.
RIO DE JANEIRO	O Plano de Ação Climática do Rio de Janeiro por sua vez alude à assistência técnica da C40 em sua elaboração e menciona ferramentas e metodologias da rede utilizadas.
BELO HORIZONTE	O Plano Local de Ação Climática de Belo Horizonte (PLAC-BH) utiliza a metodologia Green Climate Cities (GCC) do ICLEI. No relatório, a contribuição do ICLEI para sua construção é mencionada ao apresentar a metodologia empregada em sua formulação. Na etapa de participação social descrevem a organização como facilitadora dos processos participativos e, por fim, por sua expertise em desenvolver projetos semelhantes na área ambiental e climática.

CURITIBA	<p>O Plano de Curitiba menciona em particular a metodologia do Quadro de Planejamento de Ação Climática da C40 para sua formulação. Segundo o próprio documento, o processo de formulação contou com o “apoio técnico do assessor de cidade da C40, responsável por gerenciar a contratação de consultorias para a produção de alguns dos documentos de referência e pelo suporte no engajamento de atores”. O documento também reporta que a minuta do Plano e outros documentos de referência passaram por revisão da C40 para verificação do atendimento aos critérios essenciais da metodologia e complementação. Nomeadamente é destacado no documento que as etapas de Diagnóstico Técnico e Identificação de Estratégias foram construídas pelo GT Clima e por consultores do Programa de Assistência Técnica da C40.</p>
----------	--

Fonte: elaboração própria – com base nos Planos de Ação Climática de cada município

Por fim, também identificamos os principais órgãos municipais responsáveis pela elaboração dos planos locais e pela interlocução com as *policy advisory organizations*. Cabe destacar que apesar destes serem os órgãos apontados nos planos como aqueles responsáveis pelo processo de construção do plano, outras secretarias e órgãos do poder público (seja individualmente ou por meio de grupos de trabalho) foram consultados ao longo do processo, dependendo de cada município.

Quadro 3 – Órgãos municipais responsáveis pela formulação do plano

MUNICÍPIO	POLICY ADVISORY ORG	ÓRGÃO MUNICIPAL RESPONSÁVEL
SÃO PAULO	C40	Grupo de Trabalho Intersecretarial (GTI Plano de Ação Climática), com técnicos de 21 secretarias, autarquias e empresas municipais. Coordenado pela Secretaria do Verde e Meio Ambiente e Coordenadoria de Relações Internacionais
RIO DE JANEIRO	C40	Subsecretaria de Planejamento e Acompanhamento de Resultados da Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento
BELO HORIZONTE	ICLEI	Prefeitura de Belo Horizonte
CURITIBA	C40	Prefeitura Municipal de Curitiba, com a participação de representantes da Copel, da Sanepar. GT Clima (interdisciplinar) coordenado pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente e pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
RECIFE	ICLEI	Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade e o Instituto da Cidade Pelópidas Silveira (ICPS)
FORTALEZA	ICLEI	Célula de Sustentabilidade e Mudanças Climáticas, integrante da Coordenadoria de Políticas Ambientais da Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza (SEUMA)
SALVADOR	C40	Secretaria Municipal de Sustentabilidade, Inovação e Resiliência (SECIS)
JOÃO PESSOA	ICLEI	Núcleo de Estudos sobre Mudanças Climáticas da Secretaria de Meio Ambiente (NEMC) e Divisão de Estudos Climáticos (SEMAM)

Fonte: elaboração própria – a partir de informações disponíveis nos Planos de Ação Climática de cada município

Pelo quadro acima, podemos verificar que na maioria dos casos, a elaboração do Plano ficou a cargo das secretarias municipais de meio ambiente. Dado que as políticas climáticas e/ou ambientais em geral não tem estado de forma consistente no cerne das políticas prioritárias no cenário nacional, essa pode ser uma oportunidade para dar visibilidade para a área e suas temáticas bem como capacitar esses órgãos públicos. Tanto Curitiba quanto São Paulo formaram grupos de trabalho interdisciplinares com outras secretarias e órgãos públicos para discutir a construção dos planos. O Plano de Belo Horizonte é o único que apresenta de forma genérica a Prefeitura como responsável pela produção sem especificar as secretarias envolvidas.

3.2.2. Quais são as etapas da formulação em que estão envolvidas

De acordo com o *Climate Action Planning Guide* da C40, o passo inicial no

planejamento para ações climáticas é estabelecer condições propícias para a elaboração dos planos, que passa por assegurar compromisso das lideranças locais, constituir uma equipe dedicada ao processo, mecanismos de colaboração interna, avaliação das políticas existentes

até a definição de visão e metas de longo prazo que guiarão o processo. Por sua vez, o ICLEI utiliza a metodologia *Green Climate Cities* (GCC). De acordo com o ICLEI, o processo de elaboração do plano em cada cidade segue uma estrutura pré-estabelecida, composta por uma avaliação inicial, consistindo em um diagnóstico das políticas e planos locais alinhados com a agenda climática. A seguir, há um levantamento de mitigação, que abrange a verificação de emissão de gases de efeito estufa com projeção de cenários climáticos futuros e potencial das medidas de mitigação. Após essa etapa, foca-se na adaptação, quando são avaliados índices de riscos climáticos e priorização de ações com maior potencial de redução de riscos. Finalmente, as informações são consolidadas no relatório do Plano de Ação Climática e é criada uma trajetória de implementação das ações até 2050.

Observando as considerações acima sobre processo e conteúdos para elaboração dos Planos de Ação Climática, fica evidente que existe uma alta exigência acerca do nível de conhecimento sobre o território e contexto local bem como do grau de capacidade técnica e articulação política necessária. Analisando o conteúdo dos Planos de Ação Climática, estes se pautam por uma abordagem baseada em evidências – construindo um diagnóstico com ampla contextualização local do território e uso de instrumentos e métodos para construção de cenários e estabelecimento de metas. Há também um mapeamento de ações climáticas já em execução no município (quando aplicável). Esse diagnóstico orienta os eixos de ações a serem implementadas. Nos relatórios dos Planos também há uma preocupação em demonstrar ações de participação social com contribuições ao longo das etapas de desenvolvimento dos Planos. Da mesma forma, os Planos contemplam abordagens de governança a serem implementadas que dariam suporte à execução do Plano e à previsão de processos contínuos de monitoramento com indicadores com revisões periódicas⁶.

As temáticas, ações e metas estabelecidas nos Planos são variadas, desde ações mais pontuais como instalação de lâmpadas LED em 100% das redes de iluminação pública, melhorias no setor de reciclagem, cobertura de área verde para promover conforto térmico, passando pela renovação da frota do transporte público coletivo visando a descarbonização do município até estratégias para lidar com o aumento do nível do mar nos próximos anos. Assim, boa parte das metas não pedem grandes obras notáveis, mas ajustes incrementais que afetam processos como compras públicas e planejamento municipal para que sejam efetivamente integradas a outras ações e políticas para serem executadas. Por vezes essas organizações dão aporte técnico para contratação de outras consultorias especializadas, como no caso de Curitiba.

Também é importante ressaltar que outras organizações e agências multilaterais

participam como interlocutores e/ou financiadores para a elaboração dos Planos – como

⁶ Inclusive a C40 possui diretrizes específicas para construção de etapa de monitoramento, avaliação e reporte (C40 CITIES, s.d.b).

Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Mundial, ONU-Habitat, Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), entre outros. Também foi constatado que a parcerias com as *policy advisory organizations* não exclui a possibilidade de o município também contratar outros consultores para atuar em demandas específicas para a construção do Plano. Um exemplo disso é a recorrência de menções à WRI (instituto de pesquisa que atua com soluções sustentáveis em clima, florestas e cidades) e à Waycarbon (consultoria especializada em mudanças do clima) nos documentos analisados.

Diante dos pontos apresentados acima, fica claro que há um esforço governamental em promover a construção dos Planos de Ação Climática de maneira estruturada por meio de ferramental técnico e pré-existente desenvolvido por parceiros externos. Assim, os documentos dos Planos de Ação Climática nos dão indicativos sobre o papel das redes transnacionais de cidades nas etapas de produção desta política pública.

Pela análise de conteúdo dos Planos de Ação Climática não é possível identificar com precisão em quais etapas e como as *policy advisory organizations* atuaram com maior ou menor presença junto ao poder público – ou se há variações na atuação junto aos diferentes municípios. O que fica claro são as macros etapas nas quais elas se envolvem ou apontam como estratégicas para sua participação: articulação política para viabilizar construção do plano, organização e orientação de equipes, aporte de conhecimentos técnicos específicos e especializados, fornecimento de ferramental e metodologia previamente desenvolvida e estruturada, articulação de participação social, e envolvimento na formulação do relatório final dos Planos.

A existência de modelos previamente estruturados com instrumentos e ferramentas já desenvolvidas e testadas possivelmente é um dos fatores atrativos para que municípios recorram à essas organizações, diminuindo assim a complexidade e dificuldade em se desenvolver métodos, processos e ferramentas. Da mesma forma, esses modelos estruturados possibilitam certa escalabilidade de aplicação e desenvolvimento dos planos junto aos governos subnacionais pelas redes transnacionais de cidades. Tomando como referência o caso do PPA que possui orientações e normas sobre conteúdos obrigatórios que precisam ser abordados, mas que não necessariamente resulta em planos de qualidade esperada. Ou seja, apenas diretrizes sobre conteúdos que precisam constar em tais planos podem não ser suficientes para que a política esteja estruturada de forma acessível, compreensível e lógica. Dessa forma, as *policy advisory organizations* também atuariam como um tipo de controle de qualidade do conteúdo produzido.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, a pesquisa identificou forte presença de redes transnacionais de cidades enquanto *policy advisory organizations* na orientação técnica e política para construção dos Planos de Ação Climática. Oito capitais brasileiras já elaboraram Planos de Ação Climática apoiados por estes atores externos ao poder público. Dentre eles, podemos citar Recife, João Pessoa, Fortaleza e Belo Horizonte que obtiveram apoio do ICLEI e cidades como São Paulo, Rio de Janeiro Curitiba e Salvador, que são membros e receberam apoio da C40. Essas parcerias demonstram que há demanda por conhecimentos especializados e/ou recursos para a tarefa complexa de territorialização das agendas climáticas globais pelos entes municipais que possivelmente não estariam sendo supridas por acordos ou arranjos institucionais com os respectivos governos estaduais e federal. Essas organizações trazem a expertise processual e ferramental metodológico previamente testado e verificado em outras cidades aportando soluções ágeis para demandas complexas dos municípios.

O objetivo da presente pesquisa não é criticar a presença das *policy advisory organizations* no desenvolvimento das políticas climáticas locais, mas sim explorar o papel que elas assumem na elaboração dos planos locais. Esse é um passo relevante para compreender que tipo de relação se estabeleceu entre esses atores na construção dos Planos de Ação Climática. Tais parcerias também estão capacitando as burocracias locais ou construindo conhecimento que irão perdurar ao longo dos anos e da implementação (*learn by doing*) gerando capacidade instalada? Ou está se criando uma dependência governamental das *advisory organizations* para dar sequência às ações planejadas ou para planejamentos futuros?

O estudo de políticas públicas domésticas pautadas por políticas globais implica em manter um olhar mais amplo para a dimensão transnacional dessas políticas bem como ponderar a presença de variáveis e/ou influência de *stakeholders* em diferentes níveis (subnacional, nacional, regional e global). A participação de atores não estatais e transnacionais na transferência de políticas para o nível local é um grau a mais de complexidade para a análise e compreensão do processo de formulação da política pública – em particular se tratando de temáticas como a questão climática considerada um *wicked problem* de proporções globais.

A dimensão transnacional da produção e transferência de política pública complexifica a divisão entre jurisdições importadores e exportadores de políticas - campo que busca entender causas internacionais para mudanças domésticas. Logo, requer uma perspectiva mais ampliada sobre as dinâmicas e fluxos de interações que abarquem disputas de poder e de interesse, agentes, níveis distintos de formulação que podem cooperar ou competir para

produção de políticas (PORTO DE OLIVEIRA, 2022).

A discussão também gerou outras questões que podem nortear novos estudos. Se considerarmos redes transnacionais de cidades como um novo ator dentro da formulação de

políticas públicas, então como tais redes podem afetar a dinâmica de formulação de políticas públicas da forma como é tradicionalmente conduzida no nível local? Quais são as implicações de mover o processo de “ideação de políticas” para um organismo com pouca participação social (onde as políticas ou metodologias são discutidas ‘a portasfechadas’)?

Futuramente, a perspectiva de *policy design* poderá apresentar elementos formais que atuam como ordenadores de análises futuras, em particular aspectos como diagnóstico, diretrizes, objetivos, metas, ações previstas e indicadores. Adentrar na avaliação mais aprofundada sobre consistência, congruência e coerência entre objetivos e as ações planejadas foge ao escopo proposto pelo atual artigo, porém estes três conceitos nos orientarão sobre como conduzir uma análise de forma lógica sobre os conteúdos da política e os instrumentos criados por ela para atingir seus objetivos.

REFERÊNCIAS

- ACUTO, M., RAYNER, S. (2016). *City networks: breaking gridlocks or forging (new) lock-ins?* *International Affairs*, 92(5), 1147–1166. doi:10.1111/1468-2346.12700
- ACUTO, M., MORISSETTE, M., TSOUROS, A. (2017), *City Diplomacy: Towards More Strategic Networking?* *Learning with WHO Healthy Cities*. *Glob Policy*, 8: 14-22. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12382>
- ACUTO, M., GHOJEH, M. (2019), *C40 Cities Inside Out*. *Glob Policy*, 10: 709-711. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12760>
- ACUTO, M., LEFFEL, B. (2020). *Understanding the global ecosystem of city networks*. *Urban Studies*, 58(9), 1758–1774. <https://doi.org/10.1177/0042098020929261>
- C40 CITIES. (s/d.a) *Guia para estruturar e escrever um Plano de Ação Climática - Alinhado com os objetivos do Acordo de Paris*. Disponível em https://cdn.locomotive.works/sites/5ab410c8a2f42204838f797e/content_entry5bd2cef214ad66059b9ca126/60ab8eabb73c6000a59863ae/files/C40_How_to_write_a_CAP_PT.pdf?1621893574
- C40 CITIES. (s/d.b) *Diretrizes da C40 para Monitoramento, Avaliação e Reporte*. Diretrizes para equipes de planejamento de ação climática. Disponível em https://cdn.locomotive.works/sites/5ab410c8a2f42204838f797e/content_entry5bd2cef214ad66059b9ca126/60ab8aeab73c6000a598636a/files/City_Monitoring_Evaluation_and_Reporting_MER_Guidance_PT.pdf?1621854954
- C40 CITIES. (s/d.c) *Climate Action Planning Guide*. Disponível em https://www.c40knowledgehub.org/s/guide-navigation?language=en_US&guideArticleRecordId=a3s1Q000001iahcQAA&guideRecordId=a3t1Q000007IEWQAY
- CORTES, S; VAN DER HEIJDEN, J; BOAS, I., BUSH, S. (2022). *Unpacking the heterogeneity of climate city networks*. *Cities*, 121, 1-9. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2021.103512>
- CRAFT, J.; HOWLETT, M. (2012). *Subsystem Structures, Shifting Mandates and Policy Capacity: Assessing Canada’s Ability to Adapt to Climate Change*. *Canadian Political Science Review*. Vol.6,

Nº 1. <https://ojs.unbc.ca/index.php/cpsr/article/view/367>

Davidson, K., Coenen, L. and Gleeson, B. (2019), A Decade of C40: Research Insights and Agendas for City Networks. *Glob Policy*, 10: 697-708. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12740>

- HAUPT, W., & COPPOLA, A. (2019). Climate governance in transnational municipal networks: Advancing a potential agenda for analysis and typology. *International Journal of Urban Sustainable Development*, 11(2), 123–140. <https://doi.org/10.1080/19463138.2019.1583235>
- HECLO, H. (1978). Issue networks and the Executive Establishment. The new American Political System, pp 87--124. in Daniel C. McCool (1995). *Public Policy Theories, Models, and Concepts: an anthology*. Prentice Hall.
- ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade (s/d.a). Disponível em <https://americadosul.iclei.org>
- ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade (s/d.b). Programa Green Climate Cities. Disponível em <https://iclei.org/greenclimatecities/>
- LIMA, L. L., LUI, L., RUIZ, K. P. B., DIAS, G. V. R. S., PAPI, L. P., & DEMARCO, D. J. (2020). Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 12, e20190147. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190147>
- LIMA, L. L., AGUIAR, R. B. de ., & LUI, L. (2021). Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. *Revista Brasileira De Ciência Política*, (36), e246779. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.36.246779>
- MAZUCATTO, M; COLLINGTON, R. (2023). *The Big Con - How the Consulting Industry Weakens our Businesses, infantilizes our Governments and Warps our Economies*. Random House, 2023.
- STONE, D. (2019). *Making Global Policy* (Elements in Public Policy). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781108661690
- STONE, D., PAL, L. A., & PORTO DE OLIVEIRA, O. (2021). "Chapter 9: Private consultants and policy advisory organizations: a blind spot on policy transfer research". In *Handbook of Policy Transfer, Diffusion and Circulation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. Retrieved Jul 31, 2023, from <https://doi.org/10.4337/9781789905601.00017>
- TRUE, J., JONES, B., BAUMGARTNER, F. (2007). Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. In Paul A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 155-187). Boulder: Westview Press.
- PORTO DE OLIVEIRA, O. (2022) Global Public Policy studies, *Policy & Politics*, vol 50, no 1, 59–77, DOI: 10.1332/030557321X16286279752694
- PORTO DE OLIVEIRA, O. e KOGA, N. M. (2022): Policy transfer capacity: The role of individuals, organizations and systems on the adoption and internationalization of policy instruments, *Administrative Theory & Praxis*, DOI: 10.1080/10841806.2022.2124743
- PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO BRANCO. (2020). Plano Municipal de Mitigação e Adaptação às Mudanças do Clima de Rio Branco. Disponível em: https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2021/03/IPAM-PLANO-MITIGACAO-RIO-BRANCO_V34.pdf
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO VELHO. Plano Plurianual de Porto Velho. Disponível em: https://sempog.portovelho.ro.gov.br/ppa/planodiretor/tema_climaurbano.html
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO VELHO. (2021). Plano Diretor de Porto Velho (lei complementar nº 838, de 04 de fevereiro de 2021). Disponível em https://sapl.portovelho.ro.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2021/12552/lei_complementar_n.838_de_04.02.2021.pdf
- PORTELA, L.C. (2022). Características da resposta subnacional à mudança climática: iniciativas e

políticas públicas nas metrópoles brasileiras. 2022. 31f. Iniciação Científica. Escola de
Administração de Empresas de São Paulo, FGV. São Paulo. Disponível em
<https://www.impacto.blog.br/administracao-publica/politicas-publicas/recife-sao-paulo-rio-de-janeiro->

[brasil-ia-e-curitiba-estao-entre-as-capitais-com-melhor-resposta-as-mudancas-climaticas-segundo-pesquisa-premiada/](#)