



XII
ENANPPAS

ENCONTRO NACIONAL
DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
EM AMBIENTE E SOCIEDADE

**COP30: ENFRENTAMENTOS ÀS
DESIGUALDADES SOCIAIS
E EMERGÊNCIA CLIMÁTICA**

Governança Climática Multinível no Brasil: A Experiência da CHAMP

Lorena França Resende Bulhões¹; Felipe Jukemura²

¹ FGV- EAESP, lorifrb@hotmail.com

² FGV- EAESP; Fundação José Luiz Setúbal (FJLS), jukemurafelipe48@gmail.com

GT 16 – Relações internacionais e meio ambiente

RESUMO

Este artigo analisa criticamente a Coalizão para Parcerias Multiníveis de Alta Ambição para Ação Climática (CHAMP), lançada na COP 28, à luz da literatura sobre governança climática multinível, com foco na experiência brasileira. A investigação se orienta por três dimensões analíticas: articulação vertical entre níveis de governo, articulação horizontal entre governos subnacionais e atores não estatais, e grau de institucionalização das estruturas de governança. A análise revela que a adesão do Brasil à CHAMP impulsionou avanços institucionais, como a criação do Conselho da Federação e a Resolução nº 3/2024. No entanto, persistem desafios estruturais, como a ausência de marcos legais vinculantes, a fragilidade da coordenação intergovernamental e a limitação do engajamento da sociedade civil. Conclui-se que a CHAMP tem potencial para fortalecer a governança climática no Brasil, mas sua efetividade depende da consolidação de mecanismos normativos, financeiros e participativos que garantam estabilidade e continuidade política.

Palavras-chave: Governança Climática Multinível; Federalismo Climático; CHAMP

Destaques (highlights)

- Propõe modelo analítico para avaliar governança climática multinível
- Analisa a CHAMP como iniciativa internacional de governança climática multinível
- Analisa avanços institucionais e limites da implementação no Brasil
- Discute implicações para a efetividade de pactos voluntários climáticos



XII
ENANPPAS

ENCONTRO NACIONAL
DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
EM AMBIENTE E SOCIEDADE

**COP30: ENFRENTAMENTOS ÀS
DESIGUALDADES SOCIAIS
E EMERGÊNCIA CLIMÁTICA**

INTRODUÇÃO

A intensificação da crise climática e a complexidade de seus desdobramentos têm desafiado os modelos clássicos de políticas públicas, demandando respostas que integrem diferentes níveis de governo. Nesse cenário, o conceito de governança multinível tem se consolidado como um arcabouço teórico para compreender e estruturar respostas institucionais diante dos desafios climáticos, especialmente em contextos federativos. Tal abordagem parte do reconhecimento de que nenhuma esfera de governo, isoladamente, é capaz de enfrentar os múltiplos e interconectados desafios impostos pela emergência climática global. A superação desses impasses exige arranjos coordenados entre esferas governamentais e atores não estatais, com repartição de responsabilidades, recursos e capacidades decisórias.

A dimensão urbana ocupa lugar central na agenda climática, sobretudo em países como o Brasil, onde as cidades concentram emissões, população e vulnerabilidades. As cidades, ao mesmo tempo em que são polos emissores, também estão na linha de frente da adaptação e inovação. Isso torna imperativa a integração efetiva entre acordos internacionais, políticas nacionais e subnacionais. É nesse contexto que surge a Coalizão para Parcerias Multiníveis de Alta Ambição para Ação Climática (CHAMP), lançada na 28ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP 28). Trata-se de uma iniciativa de caráter voluntário, voltada à promoção da articulação entre diferentes níveis de governo na formulação, implementação e monitoramento de estratégias climáticas nacionais, como as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) e planos nacionais de adaptação.

O presente artigo tem como objetivo analisar criticamente a CHAMP à luz da literatura sobre governança climática multinível, com foco em sua implementação e implicações no contexto brasileiro. Para isso, parte-se de uma revisão da literatura recente sobre o tema, com a identificação de três dimensões analíticas que orientam a análise: (i) articulação vertical entre níveis de governo; (ii) articulação horizontal entre governos subnacionais e com atores não estatais; e (iii) grau de institucionalização das estruturas e processos relacionados à governança climática. A partir desse modelo analítico, busca-se compreender em que medida a CHAMP contribui para reconfigurar e fortalecer a governança climática no Brasil, indicando seus potenciais, limites e contradições.

Apoio:



Realização:



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
SUSTENTABILIDADE



Financiamento:





XII
ENANPPAS

ENCONTRO NACIONAL
DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
EM AMBIENTE E SOCIEDADE

**COP30: ENFRENTAMENTOS ÀS
DESIGUALDADES SOCIAIS
E EMERGÊNCIA CLIMÁTICA**

1. Revisão de Literatura

A governança multinível emerge como chave analítica e normativa para interpretar os desafios da ação climática urbana, ao reconhecer a interdependência entre escalas de governo e atores não estatais. Diante de uma crise climática concebida como wicked problem — marcada por múltiplas causas, interesses e soluções —, essa abordagem busca oferecer respostas à complexidade multiescalar que escapa aos modelos tradicionais de política pública. A partir da literatura revisada, observa-se que a governança multinível opera simultaneamente como uma arquitetura institucional e como um processo político, sendo capaz de viabilizar ou de restringir a efetividade das ações climáticas (Chu; Hughes; Mason, 2018; Ishtiaque, 2023).

Com base nesse referencial, a análise da governança climática urbana exige a identificação dos arranjos que estruturam a ação entre níveis (relação vertical), entre atores de mesmo nível ou rede (relação horizontal), e da capacidade institucional existente para sustentar tais arranjos (grau de institucionalização). Esta revisão de literatura está organizada a partir dessas três categorias analíticas, com o objetivo de sistematizar contribuições empíricas e conceituais que embasarão a análise da coalizão CHAMP (Coalition for High Ambition Multilevel Partnership).

1.1 Relação Vertical

A relação vertical na governança multinível refere-se à articulação de competências, recursos e responsabilidades entre os diferentes níveis de governo. Autores como Romero-Lankao et al. (2015) mostram que, na América Latina, a falta de coordenação entre níveis e a centralização das políticas nacionais comprometem a efetividade das respostas climáticas urbanas. Situação semelhante é observada na Nova Zelândia, onde reformas legais recentralizaram a competência sobre mitigação climática, limitando a autonomia local (Harker; Taylor; Knight-Lenihan, 2016).

Além da centralização, diversos autores destacam que a ausência de diretrizes nacionais claras compromete a ação climática local. Harker et al. (2016) argumentam que a eficácia da governança multinível depende diretamente de uma direção clara do governo central e da



XII
ENANPPAS

ENCONTRO NACIONAL
DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
EM AMBIENTE E SOCIEDADE

**COP30: ENFRENTAMENTOS ÀS
DESIGUALDADES SOCIAIS
E EMERGÊNCIA CLIMÁTICA**

existência de um marco regulatório coerente. Chu, Hughes e Mason (2018) também enfatizam que limites jurisdicionais mal definidos e a ausência de diretrizes legais dificultam a coordenação entre níveis e geram insegurança para a implementação local. Nesse mesmo sentido, Ishtiaque (2023) sustenta que a ausência de regras claras prejudica a eficácia e que governos locais ficam limitados pela dependência de recursos e diretrizes nacionais.

Hickmann e Stehle (2019) acrescentam que a falta de políticas nacionais coerentes e de uma estrutura de financiamento específica para o clima cria um vazio institucional que restringe a ação das cidades, mesmo quando há capacidades locais consolidadas. Assim, a articulação vertical efetiva exige mais do que descentralização formal: requer orientações claras, compromissos consistentes e meios adequados para a execução local.

Por outro lado, Chu, Hughes e Mason (2018) destacam que novas formas de governança podem emergir justamente dessa articulação vertical, como no caso de cidades que assumem papel de "meta-governadoras", conectando atores locais e nacionais em torno de objetivos comuns. Ademais, segundo Ishtiaque (2023), a superação do modelo hierárquico permite uma atuação mais dinâmica e colaborativa entre os diferentes níveis governamentais, com destaque para a atuação ascendente (bottom-up) dos governos locais.

Di Gregorio et al. (2019) complementam essa análise ao indicar que a homofilia entre atores de um mesmo nível – ou seja, sua preferência por interagir entre si – gera barreiras à cooperação vertical. Isso reforça a necessidade de mecanismos institucionais que promovam a comunicação entre escalas, especialmente em países com estruturas federativas ou descentralizadas, como Brasil e Indonésia. Na ausência de tais mecanismos, as fronteiras jurisdicionais e os desequilíbrios de poder dificultam a integração das políticas de mitigação e adaptação.

Irepoglu Carreras (2019) propõe que a delegação clara de competências e a codificação jurídica das responsabilidades são fatores cruciais para aumentar a capacidade de resolução de problemas em sistemas de governança multinível. A ambiguidade institucional, por outro lado, pode minar os esforços colaborativos e perpetuar a fragmentação normativa.

1.2. Relação Horizontal

A dimensão horizontal da governança climática diz respeito à cooperação entre entes do mesmo nível e à articulação com atores não estatais, sendo crucial para a formação de

4

Apoio:



Realização:



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
SUSTENTABILIDADE



Financiamento:





XII
ENANPPAS

ENCONTRO NACIONAL
DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
EM AMBIENTE E SOCIEDADE

**COP30: ENFRENTAMENTOS ÀS
DESIGUALDADES SOCIAIS
E EMERGÊNCIA CLIMÁTICA**

alianças estratégicas e fortalecimento institucional. Estudos como o de Lee e Koski (2015) demonstram que redes transmunicipais, como o ICLEI, exercem influência relevante sobre a ação climática local, conferindo legitimidade, promovendo aprendizado político e accountability reputacional, mesmo na ausência de mecanismos coercitivos. Essas redes horizontalizam o conhecimento e promovem accountability reputacional, mesmo sem mecanismos coercitivos formais.

Hickmann e Stehle (2019) destacam que, no contexto sul-africano, a participação em redes transnacionais como a C40 e o ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade foi fundamental para compensar a ausência de uma estrutura nacional robusta de financiamento e coordenação das políticas climáticas. Essas redes funcionam como plataformas de intercâmbio técnico, aprendizado entre pares e projeção internacional, operando de forma complementar às instâncias estatais e contribuindo para o fortalecimento da governança climática descentralizada. Além disso, a paradiplomacia urbana exercida por essas cidades ampliou sua capacidade de influenciar agendas globais, mesmo em um cenário de centralização das decisões climáticas no plano federal.

Chu, Hughes e Mason (2018) observam que o envolvimento de atores não estatais amplia a legitimidade social das ações climáticas e favorece processos participativos e deliberativos. Além disso, autores como Ishtiaque (2023) e Di Gregorio et al. (2019) reconhecem que, em arranjos policêntricos, ONGs, universidades e setor privado atuam como mediadores e catalisadores de cooperação horizontal entre cidades e territórios, contribuindo para a formulação e difusão de soluções climáticas inovadoras.

A literatura revisada converge na defesa de uma abordagem policêntrica e multiescalar, em que redes horizontais de cooperação entre pares complementam os mecanismos de coordenação vertical. Nesse sentido, autores como Ishtiaque (2023) e Di Gregorio et al. (2019) apontam que a governança climática eficaz depende de múltiplos centros de decisão e da articulação simultânea entre escalas diversas.

Keskitalo et al. (2016) alertam que, sem diretrizes claras e mecanismos formais de coordenação, essas articulações horizontais tendem à informalidade e à fragmentação, dificultando a consolidação de políticas públicas duradouras. Portanto, as relações horizontais



XII
ENANPPAS

ENCONTRO NACIONAL
DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
EM AMBIENTE E SOCIEDADE

**COP30: ENFRENTAMENTOS ÀS
DESIGUALDADES SOCIAIS
E EMERGÊNCIA CLIMÁTICA**

são indispensáveis, mas sua eficácia está condicionada à existência de arranjos institucionais estáveis que lhes deem suporte.

1.3. Grau de Institucionalização

O grau de institucionalização da governança climática urbana refere-se à consolidação de estruturas, normas, práticas e capacidades que sustentam, de forma contínua e coordenada, os processos de decisão e implementação de políticas climáticas entre diferentes níveis e atores. Trata-se de verificar até que ponto a governança climática se materializa em arranjos institucionais duradouros, como conselhos, planos, unidades técnicas, legislações e pactos, que garantam estabilidade, coerência e legitimidade às ações públicas.

A partir da literatura analisada, observa-se que a institucionalização da governança climática não é um processo homogêneo. Hickmann e Stehle (2019) propõem uma tipologia que classifica a institucionalização das ações climáticas urbanas em estágios, que vão desde iniciativas pontuais até estruturas formalizadas, como comitês intersetoriais ou políticas municipais integradas. O avanço institucional pode ser medido por elementos como a criação de unidades administrativas especializadas, a existência de planos com metas claras e a inserção do tema climático nos instrumentos de planejamento e orçamento público.

Nesse sentido, Chu, Hughes e Mason (2018) argumentam que a institucionalização, por meio de marcos legais, estruturas organizacionais e rotinas administrativas, é central para garantir a continuidade das políticas climáticas e mitigar a dependência de lideranças individuais. Do contrário, inovações climáticas podem permanecer pontuais, com baixo impacto estrutural. Em contextos pautados por mecanismos voluntários, como o Acordo de Paris, esse esforço recai especialmente sobre os níveis locais e nacionais. Como observa Bevilacqua (2023), transformar compromissos reputacionais em ação efetiva requer inserção institucional, sendo as redes como C40 e ICLEI catalisadoras relevantes, mas insuficientes frente à ausência de estruturas formais no setor público.

Do ponto de vista comparado, observa-se que o grau de institucionalização varia substancialmente entre os países. Harker et al. (2016), ao analisarem a Nova Zelândia, mostram como a ausência de uma diretriz federal clara e a revogação de instrumentos legais provocaram o enfraquecimento da capacidade climática municipal, mesmo em cidades inicialmente bem posicionadas. Já Hickmann e Stehle (2019), ao estudarem o caso sul-africano, apontam que a

6

Apoio:



Realização:



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
SUSTENTABILIDADE



Financiamento:





presença de unidades climáticas e a definição clara de responsabilidades institucionais favorecem a ação local, ainda que em contextos de sobreposição de mandatos.

Além disso, a literatura enfatiza que a institucionalização da governança climática está fortemente condicionada à continuidade política e ao suporte intergovernamental. Essa fragilidade evidencia que não basta a criação formal de estruturas; é necessário que elas sejam duradouras, articuladas entre si e reconhecidas como legítimas pelos diferentes níveis de governo. Em síntese, a literatura revisada aponta que a institucionalização da governança climática envolve múltiplos elementos, normativos, organizacionais, operacionais e relacionais, que, combinados, configuram sua capacidade de permanência e de articulação multiescalar.

Quadro 1 - Elementos analíticos da governança climática multinível urbana:

Categorias	Elemento Analítico	Referência
Relação Vertical	Centralização limita a autonomia; ação bottom-up impulsiona inovações; barreiras interescolares dificultam a coordenação; ausência de diretrizes legais e marcos nacionais prejudica a ação local; delegação formal fortalece capacidades.	Romero-Lankao et al. (2015); Harker et al. (2016); Chu et al. (2018); Di Gregorio et al. (2019); Irepoglu Carreras (2019); Ishtiaque (2023)
Relação Horizontal	Redes ampliam capacidades, legitimação e aprendizado; atores não estatais facilitam a implementação; ausência de estrutura formal limita a coordenação; governança policêntrica exige articulação entre escalas.	Lee; Koski (2015); Keskitalo et al. (2016); Chu et al. (2018); Di Gregorio et al. (2019); Hickmann; Stehle (2019); <u>Ishtiaque (2023)</u>
Grau de institucionalização	Planos, marcos legais, estruturas formais e orçamentos específicos; estabilidade como suporte à inovação; ausência de institucionalização compromete continuidade e articulação.	Lee; Koski (2015); Chu et al. (2018); Di Gregorio et al. (2019); Hickmann; Stehle (2019); Bevilacqua (2023)

Fonte: Elaborado pelo autor

A literatura revisada revela que a governança climática multinível envolve interações complexas e interdependentes entre estruturas verticais, articulações horizontais e mecanismos institucionais. As evidências analisadas demonstram que a ausência de diretrizes claras, a fragmentação de competências, a descontinuidade política e a fragilidade institucional constituem obstáculos recorrentes à consolidação da governança climática. Por outro lado,



XII
ENANPPAS

ENCONTRO NACIONAL
DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
EM AMBIENTE E SOCIEDADE

**COP30: ENFRENTAMENTOS ÀS
DESIGUALDADES SOCIAIS
E EMERGÊNCIA CLIMÁTICA**

experiências exitosas indicam que arranjos estáveis, redes colaborativas e estruturas de coordenação contribuem para ampliar a capacidade de ação e resposta dos governos locais às mudanças do clima.

Com base nessa revisão, propõe-se um modelo analítico de referência para a análise da coalizão CHAMP, ancorado em três dimensões complementares: (i) a presença de mecanismos formais de articulação vertical entre níveis de governo, que garantam clareza de atribuições e coordenação normativa; (ii) o fortalecimento de redes e alianças horizontais entre cidades e com atores não estatais, que promovam intercâmbio e legitimação social; e (iii) a institucionalização de estruturas, normas e capacidades que assegurem estabilidade, continuidade e governança efetiva. Esse modelo servirá como base para avaliar se e como a CHAMP contribui para reconfigurar e fortalecer a governança climática multinível.

2. Análise Crítica da Coalizão para Parcerias Multiníveis de Alta Ambição para Ação Climática (CHAMP) à luz da Governança Multinível

Lançada durante a 28ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP 28), a Coalizão para Parcerias Multiníveis de Alta Ambição para Ação Climática (CHAMP) é uma iniciativa internacional voluntária voltada à integração de governos subnacionais nos processos de formulação e implementação das estratégias climáticas nacionais, como NDCs e planos de adaptação (COP 28, 2023). A adesão do Brasil foi acompanhada por medidas institucionais relevantes, como a criação do Conselho da Federação, a Resolução nº 3/2024 e a incorporação da CHAMP na NDC revisada em 2024. Esses avanços são analisados a seguir a partir das dimensões de articulação vertical, articulação horizontal e grau de institucionalização.

2.1 Articulação vertical

A dimensão vertical da governança multinível diz respeito à coordenação entre os diferentes níveis de governo e à criação de estruturas que permitam deliberação conjunta, distribuição clara de competências e compartilhamento de responsabilidades. A adesão do Brasil à CHAMP impulsionou medidas relevantes nesse sentido. A Resolução nº 3/2024, que instituiu o Compromisso pelo Federalismo Climático, no âmbito da Câmara Técnica de

Apoio:



Realização:



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
SUSTENTABILIDADE



Financiamento:





XII
ENANPPAS

ENCONTRO NACIONAL
DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
EM AMBIENTE E SOCIEDADE

**COP30: ENFRENTAMENTOS ÀS
DESIGUALDADES SOCIAIS
E EMERGÊNCIA CLIMÁTICA**

Desenvolvimento Econômico Sustentável e Mudança do Clima do Conselho da Federação representa um marco importante ao estabelecer diretrizes para a ação climática integrada entre os entes federativos (FNP, 2024).

Essas iniciativas respondem diretamente à lacuna de coordenação entre níveis de governo identificada na literatura (Romero-Lankao Et Al., 2015; Ishtiaque, 2023). Ao estabelecer diretrizes em um fórum intergovernamental específico, o Brasil sinaliza disposição em alinhar sua governança doméstica aos princípios da CHAMP. No entanto, como argumenta Irepoglu Carreras (2019), a efetividade desses arranjos depende da codificação jurídica clara das competências e da criação de instrumentos regulatórios que evitem sobreposição e ambiguidade institucional, um desafio ainda persistente no caso brasileiro.

Além disso, há críticas quanto à eficácia prática do Conselho da Federação. Sua composição e funcionamento ainda estão em consolidação, e não há garantias de que os compromissos deliberados sejam vinculantes ou produzam efeitos concretos. Como alertam Hickmann e Stehle (2019), fóruns intergovernamentais sem mecanismos de fiscalização ou previsibilidade orçamentária tendem a operar de forma simbólica, especialmente em contextos federativos marcados por assimetrias de poder e capacidade entre os entes. Dessa forma, a CHAMP pode ter gerado um impulso importante, mas ainda carece de ancoragem normativa e política para transformar esse impulso em coordenação vertical efetiva e duradoura.

2.2 Articulação horizontal

A dimensão horizontal da governança multinível diz respeito à articulação entre governos subnacionais e com atores não estatais. No contexto da CHAMP, o ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade teve papel estratégico na mobilização de governos locais e redes municipalistas, atuando como articulador junto à Constituency de Governos Locais e Autoridades Municipais (LGMA), da qual é ponto focal. Essa atuação foi decisiva para consolidar a perspectiva multinível da coalizão e assegurar sua menção no parágrafo 161 da decisão do Global Stocktake da COP 28, que convoca os países a promoverem ação climática inclusiva, cooperativa e em múltiplos níveis de governo (ICLEI, 2023).



XII
ENANPPAS

ENCONTRO NACIONAL
DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
EM AMBIENTE E SOCIEDADE

**COP30: ENFRENTAMENTOS ÀS
DESIGUALDADES SOCIAIS
E EMERGÊNCIA CLIMÁTICA**

No caso brasileiro, redes como o ICLEI e o C40 também participaram ativamente de processos de diálogo com o governo federal, promovendo articulação institucional e diplomacia federativa. Essas ações foram fundamentais para que o Brasil estivesse entre os primeiros signatários da CHAMP durante a COP 28. Conforme destaca a literatura, redes transnacionais ampliam a legitimidade simbólica das políticas climáticas locais e reforçam a capacidade institucional ao operar como plataformas de aprendizado entre pares (Lee; Koski, 2015; Chu et al., 2018).

Essas redes também passaram a ocupar espaços formais da governança nacional. A Câmara Técnica de Desenvolvimento Sustentável e Mudança do Clima do Conselho da Federação tem contado com a presença ativa de representantes dessas redes e de entidades municipalistas como a Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos (FNP) e a Associação Brasileira de Municípios (ABM). Conforme destacam Hickmann e Stehle (2019), a atuação em rede reforça a paradiplomacia climática e amplia a influência subnacional na política internacional.

A articulação horizontal promovida por essas redes tem sido decisiva para conferir densidade política à CHAMP e integrar seus princípios às estruturas federativas e aos instrumentos oficiais de planejamento climático. Ainda assim, é importante observar que o texto da CHAMP confere pouca atenção direta à participação de atores não estatais, como organizações da sociedade civil, setor privado e academia. A ausência de menções explícitas a esses atores no compromisso original limita o escopo da coalizão e reduz seu potencial de engajamento mais amplo. Essa lacuna contrasta com a literatura analisada, que reconhece esses agentes como componentes essenciais da governança climática multinível (Chu et al., 2018; Ishtiaque, 2023; Di Gregorio et al., 2019).

2.3 Grau de institucionalização

A dimensão da institucionalização diz respeito à capacidade de consolidar estruturas, normas, práticas e rotinas administrativas que sustentem a governança climática de forma contínua e articulada. No caso da CHAMP, observa-se que, embora sua natureza seja voluntária, ela catalisou a criação de arranjos institucionais relevantes no Brasil. A formalização do Compromisso pelo Federalismo Climático e a inserção da CHAMP na NDC revisada de



XII
ENANPPAS

ENCONTRO NACIONAL
DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
EM AMBIENTE E SOCIEDADE

**COP30: ENFRENTAMENTOS ÀS
DESIGUALDADES SOCIAIS
E EMERGÊNCIA CLIMÁTICA**

2024 são indícios de um esforço de internalização dos princípios multilaterais no arcabouço institucional nacional.

Contudo, esse esforço permanece ancorado no Executivo federal e carece de maior capilaridade normativa. Como ressaltam Chu et al. (2018) e Bevilacqua (2023), a institucionalização da governança climática requer a existência de marcos legais, financiamento previsível e mecanismos de monitoramento. No caso brasileiro, a Resolução nº 3/2024 não tem força de lei e depende da vontade política do momento para ser implementada. Sua eficácia, portanto, está condicionada à continuidade do apoio político e à integração entre estruturas federais e subnacionais.

Adicionalmente, a presença de capacidades institucionais nos níveis estaduais e municipais ainda é desigual. Muitos governos locais não possuem unidades técnicas ou quadros especializados para implementar ações climáticas de forma autônoma e articulada. Como apontam Harker et al. (2016), mesmo iniciativas bem estruturadas podem ser descontinuadas na ausência de rotinas administrativas e instrumentos legais consistentes. Assim, apesar do impulso inicial promovido pela CHAMP, sua institucionalização no Brasil ainda depende de avanços estruturais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da CHAMP à luz da literatura sobre governança climática multinível permite reconhecer avanços institucionais relevantes no contexto brasileiro, como a Resolução nº 3/2024, que sinaliza esforços para institucionalizar a cooperação vertical. A presença ativa de redes transnacionais e nacionalizadas, como ICLEI, C40 e GCoM, reforça a articulação horizontal e amplia a legitimidade da coalizão. No entanto, persistem limitações estruturais significativas, como a ancoragem em mecanismos voluntários, a ausência de marcos legais e instrumentos financeiros robustos, e a baixa inclusão de atores não estatais, o que fragiliza a dimensão policêntrica da iniciativa e compromete sua efetividade enquanto arranjo de governança climática.

Dessa forma, o modelo analítico aqui proposto, baseado nas dimensões de articulação vertical, articulação horizontal e grau de institucionalização, permitiu não apenas identificar os



XII
ENANPPAS

ENCONTRO NACIONAL
DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
EM AMBIENTE E SOCIEDADE

**COP30: ENFRENTAMENTOS ÀS
DESIGUALDADES SOCIAIS
E EMERGÊNCIA CLIMÁTICA**

avanços impulsionados pela CHAMP no Brasil, mas também evidenciar seus limites normativos, operacionais e participativos. A coalizão abre espaço para inovações importantes, mas sua efetividade dependerá da capacidade de transformar compromissos voluntários em políticas públicas estruturadas, legitimadas e financeiramente viáveis.

A partir dessa análise, é possível levantar hipóteses que transcendem o caso específico da CHAMP: coalizões voluntárias, quando apoiadas por redes multiníveis e suporte institucional doméstico, podem gerar efeitos concretos na arquitetura federativa; e a criação de instâncias permanentes de pactuação entre níveis de governo tende a fortalecer a estabilidade e a previsibilidade da ação climática. Tais hipóteses abrem caminhos para futuras investigações comparativas sobre os impactos de pactos internacionais em contextos federativos assimétricos, especialmente no Sul Global.

Por fim, embora o modelo analítico tenha se mostrado útil para organizar e interpretar os dados, é necessário reconhecer suas limitações diante da complexidade do fenômeno. Elementos como assimetrias de capacidade estatal, variações de vontade política, disputas federativas e dinâmicas transnacionais de policy transfer também moldam a governança climática e não foram aprofundados neste recorte. Essa limitação não invalida os achados, mas sinaliza a necessidade de abordagens complementares que ampliem a compreensão sobre os fatores que condicionam a efetividade da governança multinível no enfrentamento da crise climática.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho da Federação. Resolução nº 3, de 3 de julho de 2024. Institui o Compromisso pelo Federalismo Climático. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-3-de-3-de-julho-de-2024-569958611>. Acesso em: 1 jul. 2025.



XII
ENANPPAS

ENCONTRO NACIONAL
DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
EM AMBIENTE E SOCIEDADE

**COP30: ENFRENTAMENTOS ÀS
DESIGUALDADES SOCIAIS
E EMERGÊNCIA CLIMÁTICA**

BEVILACQUA, Dario. Tackling Climate Change Through Multilevel Governance: From Global Mandates to National and Local Implementation. **European Review of Public Law**, v. 35, n. 1, p. 75–96, 2023.

CHU, Eric K.; HUGHES, Sara; MASON, Susan G. Conclusion: unpacking climate change governance at the local level. In: CHU, E.; HUGHES, S.; MASON, S. G. (org.). *Climate Change in Cities: Innovations in Multi-Level Governance*. Cham: Springer, 2018. p. 361–378.

COP28. CHAMP – Coalition for High Ambition Multilevel Partnership for Climate Action. Dubai: Presidência da COP28, 2023. Disponível em: https://www.cities-and-regions.org/wp-content/uploads/cop28-champ_pledge.pdf. Acesso em: 1 jul. 2025.

DI GREGORIO, Monica et al. Multi-level governance and power in climate change policy networks. *Global Environmental Change*, v. 54, p. 64–77, 2019.

FNP – Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos. *Conselho da Federação estabelece resolução sobre o federalismo climático*. 5 jul. 2024. Disponível em: <https://fnp.org.br/noticias/item/3328-conselho-da-federacao-estabelece-resolucao-sobre-o-federalismo-climatico>. Acesso em: 1 jul. 2025.

HARKER, Julia; TAYLOR, Prue; KNIGHT-LENIHAN, Stephen. Multi-level governance and climate change mitigation in New Zealand: lost opportunities. *Climate Policy*, v. 17, n. 4, p. 485–500, 2016.

HICKMANN, Thomas; STEHLE, Fee. The embeddedness of urban climate politics in multilevel governance: A case study of South Africa’s major cities. *Environmental Policy and Governance*, v. 28, n. 1, p. 54-77, 2019.

ICLEI – Local Governments for Sustainability. *CHAMP: Coalition for High Ambition Multilevel Partnerships for Climate Action*. Bonn: ICLEI, 2023. Disponível em: <https://iclei.org/champ/>. Acesso em: 1 jul. 2025.



XII
ENANPPAS

ENCONTRO NACIONAL
DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
EM AMBIENTE E SOCIEDADE

**COP30: ENFRENTAMENTOS ÀS
DESIGUALDADES SOCIAIS
E EMERGÊNCIA CLIMÁTICA**

IREPOGLU CARRERAS, Yasemin. Problem-solving capacity in multi-level governance: A conceptual and theoretical framework. *Environmental Policy and Governance*, v. 29, n. 2, p. 120–133, 2019.

ISHTIAQUE, Asif. Climate change adaptation and multilevel governance. In: PAL, Mahesh Chandra (ed.). *Climate Change and Extreme Events*. Singapore: Springer, 2023. p. 171–181.

KESKITALO, E. Carina H. et al. Implementing Local Climate Change Adaptation and Mitigation Actions: The Role of Various Policy Instruments in a Multi-Level Governance Context. *Climate*, v. 4, n. 1, p. 7, 2016. DOI: 10.3390/cli4010007.

LEE, Taedong; KOSKI, Chris. Multilevel governance and urban climate change mitigation. *Environment and Planning C: Government and Policy*, v. 33, n. 6, p. 1501–1517, 2015. <https://doi.org/10.1177/0263774X15614700>

ROMERO-LANKAO, Patricia et al. Multilevel governance and institutional capacity for climate change responses in Latin American cities. *Urban Climate*, v. 14, p. 9–20, 2015.

Apoio:



Realização:



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
SUSTENTABILIDADE



Financiamento:

