XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

DIREITO INTERNACIONAL I

VALTER MOURA DO CARMO

ANA ELIZABETH LAPA WANDERLEY CAVALCANTI

ANDRE LIPP PINTO BASTO LUPI

Copyright © 2026 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Educação Jurídica
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello – UFMS – MS
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG
Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito internacional I[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Valter Moura do Carmo; Ana Elizabeth Lapa Wanderley Cavalcanti; Andre Lipp Pinto Basto Lupi.– Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5274-673-3
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Meio ambiente e sustentabilidade: perspectivas globais e locais na agenda 2030

2. Direito. 3. Internacional. XV Encontro Internacional do CONPEDI Alicante - Espanha (1: 2026: Florianópolis, Brasil).
CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

DIREITO INTERNACIONAL I

Apresentação

O Grupo de Trabalho Direito Internacional I integrou a programação do XV Encontro Internacional do CONPEDI, realizado na Universidade de Alicante, Espanha. Tendo como tema central “Meio ambiente e sustentabilidade: perspectivas globais e locais na Agenda 2030”, o encontro reuniu pesquisadores, docentes, estudantes e profissionais do Direito de diversos países para discutir os desafios contemporâneos relacionados à proteção ambiental, aos direitos humanos, à governança internacional e ao desenvolvimento sustentável.

Ao longo de sua programação, o evento proporcionou um espaço privilegiado para o intercâmbio acadêmico e para o fortalecimento das redes de pesquisa entre instituições brasileiras e estrangeiras. Nesse contexto, o Grupo de Trabalho Direito Internacional I, realizado no último dia do encontro, reuniu dez trabalhos resultantes de pesquisas desenvolvidas em programas de pós-graduação brasileiros, algumas delas realizadas em cooperação com instituições estrangeiras.

O fio condutor dos estudos apresentados encontra-se alinhado ao tema geral do evento, abordando questões relacionadas à proteção do meio ambiente, aos mecanismos de governança internacional, à atuação das cortes internacionais, à proteção de dados, às transformações tecnológicas, à igualdade de gênero e à promoção dos direitos humanos. A diversidade temática dos trabalhos evidencia não apenas a amplitude do campo do Direito Internacional contemporâneo, mas também sua crescente interconexão com problemas globais que desafiam as fronteiras tradicionais do Estado.

O primeiro conjunto de trabalhos explora a evolução e os desafios dos tribunais internacionais na efetivação de direitos e na responsabilização de atores internacionais. Nesse sentido, o artigo "A Responsabilidade Penal dos Comandantes Militares: Da Consolidação do Paradigma de Nuremberg à Jurisprudência do Tribunal Penal Internacional na República Democrática do Congo", de autoria de Marco Paulo de Oliveira Gontijo e Renata Mantovani de Lima (apresentado por Marco Paulo de Oliveira Gontijo), investiga a evolução da responsabilização de líderes militares no Direito Internacional. Os autores sustentam que a jurisprudência do Tribunal Penal Internacional consolidou esse processo mediante a utilização da teoria do domínio do fato, representando mais do que uma simples continuidade dos paradigmas estabelecidos em Nuremberg.

Dialogando diretamente com o papel das cortes internacionais, o artigo "Os Estândares Interamericanos de Proteção ao Clima e o Dever de Controle de Convencionalidade no Brasil", de Thiago Oliveira Moreira e Saulo José de Sena Silva, analisa comparativamente a proteção dos Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DESCA) nos sistemas europeu e interamericano de direitos humanos. Os autores destacam o avanço da Corte Interamericana na justiciabilidade direta desses direitos e apontam a necessidade de parâmetros claros capazes de assegurar segurança jurídica na sua implementação.

Em um segundo eixo temático, voltado às questões ambientais, foram apresentados três trabalhos. No artigo "Da ADPF 708 à Proposta de um Tribunal Internacional Ambiental: Respostas Jurídicas à Tragédia Climática", Rodrigo Vieira Medeiros, Maryana Fonseca Teixeira e Julia Mattei partem da análise da ADPF 708 e da atuação estatal no Fundo Clima para discutir a insuficiência dos mecanismos atualmente existentes diante da crise climática. Os autores defendem a criação de um Tribunal Internacional Ambiental dotado de competências capazes de impor deveres e fortalecer a tutela jurídica do meio ambiente em escala global.

Complementando esse debate, o artigo "Para Além do Antropocentrismo: Fundamentos e Limites de uma Hermenêutica Ecocêntrica no Direito Ambiental da União Europeia", de Simone Minelli Lima Teixeira e Maria Lenir Rodrigues Pinheiro (apresentado pela Profa. Maria Lenir Rodrigues Pinheiro), propõe uma releitura dos fundamentos do Direito Ambiental europeu. As autoras defendem a construção de uma "Personalidade Ecológica Funcional", mecanismo que permitiria a representação processual dos ecossistemas para a defesa de sua integridade própria.

Ainda nesse eixo, o artigo "Responsabilidade Empresarial na Crise Climática: O Papel da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Combate ao Greenwashing", de Ivanio Formighieri Müller, Jorge Urbaneja Cillan e Liton Lanes Pilau Sobrinho (apresentado por Jorge Urbaneja Cillan e Liton Lanes Pilau Sobrinho), examina a atuação da Corte Interamericana diante das práticas empresariais relacionadas ao greenwashing. O estudo evidencia a construção de parâmetros de transparência e diligência empresarial que contribuem para a responsabilização de agentes econômicos e para o fortalecimento da governança climática.

O terceiro eixo evidencia processos contemporâneos de desterritorialização, nos quais fluxos de dados, redes urbanas e organizações criminosas ultrapassam os limites tradicionais das fronteiras estatais. Em "Jurisdição e Conflitos de Lei na Proteção de Dados Transfronteiriços:

Desafios da Soberania Digital em um Mundo Interconectado", Simone Stabel Daudt e Maria Cristina Gomes da Silva D'Ornellas (apresentado pela Profa. Maria Cristina Gomes da Silva D'Ornellas) analisam os desafios jurídicos decorrentes da circulação internacional de dados. A partir da comparação entre o RGPD europeu, o CLOUD Act norte-americano e a LGPD brasileira, as autoras concluem que a cooperação regulatória e a interoperabilidade entre regimes jurídicos constituem elementos fundamentais para a proteção da soberania informacional.

Essa mesma dinâmica transnacional está presente no artigo "Governança Algorítmica do Crime Organizado: A Uberização do Narcotráfico da Biqueira ao Porto de Antuérpia no Direito Internacional Contemporâneo", de Simone Gomes Leal, Giovana Elisa Monteiro Barcellos do Monte e Rafael Elias Machado Pereira Antunes. O trabalho demonstra como o crime organizado tem incorporado tecnologias digitais e estruturas descentralizadas de gestão, aproximando narcotráfico, crimes ambientais e fluxos financeiros globais. Os autores defendem a necessidade de estratégias voltadas não apenas à repressão física das atividades ilícitas, mas também ao enfrentamento de suas estruturas financeiras e tecnológicas.

Encerrando esse eixo, o artigo "Redes Transnacionais de Cidades e a Invisibilidade do Poder Legislativo Municipal: Déficit Democrático na Governança Climática Urbana", de Leonardo Felipe Marques de Souza e Fernando Lobo Lemes, examina a participação de municípios em redes internacionais voltadas ao enfrentamento das mudanças climáticas. Os autores identificam um déficit democrático decorrente da limitada participação dos legislativos municipais nesses processos decisórios e propõem mecanismos institucionais destinados a ampliar a legitimidade das decisões adotadas no âmbito dessas redes.

O quarto e último eixo reúne trabalhos voltados à igualdade de gênero e à proteção e promoção dos direitos humanos em âmbito internacional. No artigo "Igualdade de Gênero nas Leis de Nacionalidade como Estratégia de Prevenção da Apatridia", Patricia Cristina Vasques de Souza Gorisch analisa a relação entre discriminações de gênero presentes em legislações nacionais e a produção de situações de apatridia. O estudo sustenta que reformas legislativas voltadas à igualdade entre homens e mulheres constituem medida relevante para a prevenção desse fenômeno e para a proteção internacional dos direitos humanos.

Por sua vez, o artigo "Os Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais a partir da Perspectiva e Atuação dos Sistemas Europeu e Americano de Proteção e Promoção dos Direitos Humanos" analisa comparativamente a atuação dos sistemas europeu e

interamericano na tutela dos DESCA. O trabalho evidencia aproximações e diferenças entre os dois modelos regionais, contribuindo para a compreensão dos avanços e desafios relacionados à proteção internacional desses direitos.

Os trabalhos reunidos neste volume demonstram a diversidade temática e metodológica das pesquisas contemporâneas em Direito Internacional, refletindo preocupações que atravessam diferentes ordens jurídicas e distintas realidades sociais. Ao mesmo tempo, revelam a crescente centralidade de temas relacionados à sustentabilidade, aos direitos humanos, à transformação digital e à governança global na agenda da pesquisa jurídica contemporânea.

As discussões realizadas no âmbito do Grupo de Trabalho Direito Internacional I evidenciaram a qualidade das pesquisas apresentadas e a relevância dos debates promovidos durante o XV Encontro Internacional do CONPEDI. Espera-se que as reflexões reunidas nesta obra contribuam para o aprofundamento do diálogo acadêmico e para a construção de respostas jurídicas capazes de enfrentar os desafios globais do nosso tempo.

Boa leitura!

Alicante, Espanha, maio de 2026.

Profa. Dra. Ana Elizabeth Lapa Wanderley Cavalcanti – Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. André Lipp Pinto Basto Lupi – Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – Programa de Pós-Graduação em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da ESMAT em associação com a UFT

REDES TRANSNACIONAIS DE CIDADES E A INVISIBILIDADE DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL: DÉFICIT DEMOCRÁTICO NA GOVERNANÇA CLIMÁTICA URBANA

TRANSNATIONAL MUNICIPAL NETWORKS AND THE INVISIBILITY OF CITY COUNCILS: DEMOCRATIC DEFICIT IN URBAN CLIMATE GOVERNANCE

Leonardo Felipe Marques de Souza
Fernando Lobo Lemes

Resumo

Redes Transnacionais de Cidades (RTMs) dedicadas à ação climática proliferaram após o Acordo de Paris (2015), consolidando ICLEI, C40 e Resilient Cities Network como os principais arranjos de governança climática urbana transnacional. Embora exerçam influência substancial sobre políticas locais — mediante disseminação de conhecimento técnico, suporte direto e advocacy internacional —, evidências empíricas revelam contradições entre sua retórica democrática e suas práticas institucionais. Este artigo analisa criticamente as estruturas de governança das três redes, identificando padrões de déficit democrático e suas implicações para a legitimidade dessas instituições. A pesquisa combina revisão bibliográfica com análise de documentos institucionais primários, articulando referenciais de accountability, legitimidade deliberativa, teoria crítica e governança policêntrica. Os resultados revelam três dimensões cumulativas de déficit: assimetrias Norte-Sul que, em 2018, concentravam 61% das afiliações múltiplas em apenas 4% do total de cidades membros das redes analisadas; hierarquização que contradiz o discurso policêntrico; e — dimensão central — ausência total de menções a câmaras municipais ou representantes legislativos nos documentos analisados. Essa invisibilidade sistemática do Poder Legislativo Municipal constitui escolha arquitetural deliberada que contorna o accountability supervisório e fragiliza comprometimentos climáticos. O caso brasileiro evidencia o paradoxo: municípios aceitam, no plano transnacional, arranjos que seriam inconstitucionais domesticamente. O SISNAMA demonstra que governança ambiental tecnicamente robusta e democraticamente legítima são conciliáveis. O artigo propõe reformas em três dimensões: integração obrigatória de legislativos municipais em órgãos deliberativos, mecanismos de prestação de contas e eliminação de barreiras Norte-Sul. Legitimidade democrática não é alternativa à efetividade climática — é sua condição estrutural.

Palavras-chave: Poder legislativo municipal, Redes transnacionais de cidades, Déficit democrático, Governança climática urbana, Sisnama

Abstract/Resumen/Résumé

Transnational Municipal Networks (TMNs) dedicated to climate action have proliferated since the Paris Agreement (2015), with ICLEI, C40, and the Resilient Cities Network consolidating themselves as the main arrangements for transnational urban climate

governance. While these networks exert substantial influence on local policies—through the dissemination of technical knowledge, direct support, and international advocacy—empirical evidence reveals contradictions between their democratic rhetoric and institutional practices. This article critically analyzes the governance structures of these three networks, identifying patterns of democratic deficit and their implications for institutional legitimacy. The research combines a literature review with an analysis of primary institutional documents, drawing on frameworks of accountability, deliberative legitimacy, critical theory, and polycentric governance. The findings reveal three cumulative dimensions of deficit: North-South asymmetries, with 61% of multiple affiliations in 2018 concentrated in only 4% of member cities; hierarchization that contradicts the polycentric discourse; and—most centrally—the complete absence of references to city councils or legislative representatives in the analyzed documents. This systematic invisibility of municipal legislative bodies reflects a deliberate architectural choice that bypasses supervisory accountability and weakens climate commitments. The Brazilian case exemplifies the paradox: municipalities accept, at the transnational level, arrangements that would be unconstitutional domestically. SISNAMA demonstrates that technically robust and democratically legitimate environmental governance can coexist. The article proposes reforms in three areas: mandatory integration of municipal legislatures in deliberative bodies, accountability mechanisms, and the elimination of North-South barriers. Democratic legitimacy is not an alternative to climate effectiveness—it is its structural condition.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: City councils, Transnational municipal networks, Democratic deficit, Urban climate governance, Sisnama

INTRODUÇÃO

O Acordo de Paris (2015) representa marco fundamental na governança climática global, reconhecendo explicitamente o papel de atores não-estatais — em especial cidades — na mitigação e adaptação climática.

Desde então, proliferam Redes Transnacionais de Cidades (RTMs), conectando governos locais através de fronteiras nacionais para ação climática coletiva.

Tortola (2025) identifica 131 RTMs ativas; entre as mais proeminentes figuram ICLEI, C40 e Resilient Cities Network. Essas redes exercem influência substancial sobre políticas climáticas locais através de produção e disseminação de conhecimento técnico, padronização de boas práticas, mobilização de recursos financeiros e assistência técnica (HAUPT; COPPOLA, 2019, p. 126).

Kern et al. (2024) caracterizam esse sistema como governança policêntrica — múltiplos centros de autoridade com autonomia substancial, capazes de influenciar políticas municipais em escalas nacional e global. Evidências empíricas recentes revelam, porém, contradições substanciais entre retórica e prática.

Papin e Fortier (2024, p. 637) demonstram que cidades do Norte Global ocupam posições de privilégio estrutural: cidades globais representavam, em 2018, apenas 4% do total de cidades membros das 15 redes analisadas, mas constituíam 61% das cidades com três ou mais afiliações simultâneas. Barreiras financeiras e de capacidade técnica excluem sistematicamente cidades menores e do Sul Global (HAUPT; COPPOLA, 2019, p. 126-127).

Em nível procedimental, ausência de mecanismos robustos de prestação de contas permite que secretariados centralizados conduzam processos decisórios fechados, sem supervisão efetiva de membros (KEOHANE, 2006, p. 82-84).

Nenhuma dessas assimetrias, porém, é tão estrutural quanto a que este artigo coloca no centro da análise: a invisibilidade sistemática do Poder Legislativo Municipal nas RTMs.

A análise de documentos institucionais primários de ICLEI, C40 e Resilient Cities Network revelou zero menções a câmaras municipais, vereadores ou qualquer representante eleito do Poder Legislativo local. Prefeitos assumem metas climáticas, desenvolvem inventários de emissões e firmam critérios de liderança perante instâncias transnacionais — sem qualquer participação, conhecimento ou ratificação dos representantes democraticamente eleitos.

Essa arquitetura não é imprecisão terminológica. É escolha estrutural com consequências democráticas graves. Diante dessas evidências, a questão central é: as Redes Transnacionais de Cidades aprofundam ou mitigam o déficit democrático na governança

climática global? Especificamente: (1) como assimetrias de poder entre Norte e Sul Global estruturam as RTMs? (2) de que maneira concentrações hierárquicas de autoridade contradizem princípios de governança policêntrica? (3) em que medida o Poder Legislativo Municipal e a sociedade civil são marginalizados? (4) existem modelos alternativos de governança ambiental democrática que possam informar reformas?

O objetivo geral é analisar criticamente estruturas de governança das RTMs dedicadas à ação climática, identificar padrões sistemáticos de déficit democrático e avaliar suas implicações para a legitimidade dessas instituições enquanto atores de governança global.

Objetivos específicos incluem: mapear e comparar a arquitetura institucional de ICLEI, C40 e Resilient Cities Network; examinar assimetrias de poder Norte-Sul; analisar a marginalização de legislativos municipais e sociedade civil; contrastar RTMs com o Sistema Nacional de Meio Ambiente brasileiro (SISNAMA), que institucionaliza participação democrática obrigatória (NEVES, 2012, p. 137-138; BRASIL, 1981); e propor reformas institucionais concretas.

A investigação parte de três hipóteses. RTMs operam com déficit democrático estrutural — assimetrias de poder, autoridade concentrada e ausência de prestação de contas (H1). O grau varia: ICLEI é mais descentralizada que C40 ou 100RC, mas nenhuma escapa de problemas de legitimidade (H2). Esses déficits comprometem a efetividade ao criar lacunas entre comprometimentos e implementação — especialmente quando o Poder Legislativo Municipal é excluído do processo (H3).

A pesquisa combina revisão bibliográfica sistemática e análise de documentos institucionais primários, articulando referenciais de accountability[1] (KEOHANE, 2006), legitimidade deliberativa (PAYNE, 2001), teoria crítica (COX, 1981, p. 128-130) e governança policêntrica (KERN et al., 2024, p. 122-123). O SISNAMA serve de contraponto comparativo.

A Seção 1 descreve estruturas e funcionamento das RTMs. A Seção 2 examina três dimensões do déficit democrático: assimetrias Norte-Sul, hierarquização e, como núcleo analítico central, a invisibilidade do Poder Legislativo Municipal. A Seção 3 analisa o paradoxo brasileiro, propõe reformas inspiradas no SISNAMA e identifica modelos operacionais de participação legislativa. A conclusão sintetiza evidências e aponta agendas de pesquisa futura.

[1] O termo *accountability* é mantido no original em inglês por ser conceito técnico consolidado na literatura brasileira de ciência política e governança pública, sem equivalente semântico preciso em português. Abrange, ao mesmo tempo, as dimensões de prestação de contas, responsabilização e responsividade. Para discussão aprofundada do conceito e sua tipologia, ver Keohane (2006).

1. ESTRUTURAS E FUNCIONAMENTO DAS REDES TRANSNACIONAIS DE CIDADES

1.1 Evolução e panorama atual.

A emergência de Redes Transnacionais de Cidades (RTMs) dedicadas à ação ambiental remonta ao início dos anos 1990. Em 1990, o PNUMA[2] reconheceu o sucesso da iniciativa e convidou seus líderes para o "Congresso Mundial de Autoridades Locais para um Futuro Sustentável", que reuniu mais de 200 líderes locais e estabeleceu o que se tornaria a maior rede ambiental transnacional municipal do mundo: o Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais — posteriormente ICLEI (LEFFEL, 2021, p. 3).

As décadas seguintes testemunharam proliferação acelerada, com pico nos anos 1990 e crescimento contínuo até os anos 2000.

Tortola (2025) documenta 131 RTMs ativas e identifica declínio na criação de novas redes nos anos 2010, sugerindo "efeito de saturação" à medida que cidades encontram opções viáveis entre redes existentes (TORTOLA, 2025, p. 4). Kern et al. (2024, p. 126-127) identificam, em paralelo, três tendências evolutivas nessas redes: passagem de formações de base para arranjos verticalizados, crescente exclusividade de acesso e dependência crescente de financiamento externo.

As três redes centrais desta análise ilustram trajetórias institucionais distintas. Fundada em 1990, a ICLEI congrega mais de 2.500 governos locais com missão de "construir e servir um movimento mundial de governos locais para alcançar melhorias tangíveis na sustentabilidade global [...] por meio de ações locais cumulativas" [tradução nossa] (ICLEI CHARTER, 2021, Art. 1.3). Opera por taxas anuais diferenciadas conforme tipo de organização, renda per capita do país membro e população jurisdicional (ICLEI JOIN, 2023). Estabelecido em 2005, o C40 reúne cerca de 97 cidades representando 920 milhões de pessoas e 23% da economia global (C40 ANNUAL REPORT, 2024, p. 4-5; C40 MEMBERSHIP, 2025).

Diferente da ICLEI, opera sob requisitos de desempenho: cidades "ganham" afiliação por ação climática demonstrável e são categorizadas como Líderes, Observadoras ou Inativas (C40 MEMBERSHIP, 2025). Michael Bloomberg preside o Conselho de Administração[3] com Bloomberg Philanthropies como um dos três financiadores estratégicos de longo prazo da organização (C40 ANNUAL REPORT, 2024, p. 21-22).

---

[2] Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (United Nations Environment Programme — UNEP).
[3] No original: Board of Directors. Instância de supervisão operacional do C40, distinta do Comitê Diretivo de prefeitos.

A 100 Cidades Resilientes (100RC) foi lançada em 2013 pela Fundação Rockefeller e encerrada em 2019, quando membros reorganizaram a iniciativa como Resilient Cities Network (R-Cities), enfatizando governança liderada por cidades (R-CITIES ABOUT, 2025).

A R-Cities hoje prioriza liderança, planejamento urbano integrado, acesso a financiamento e colaboração entre pares (R-CITIES PRACTITIONERS' CALL, 2024).

1.2 Arquitetura institucional comparada

As três redes se posicionam de forma distinta ao longo do espectro policêntrico-monocêntrico identificado por Kern et al. (2024, p. 122) e Haupt e Coppola (2019, p. 129-131).

A ICLEI exemplifica o polo policêntrico: Conselho como órgão supremo com poderes de emenda e direção estratégica (ICLEI CHARTER, 2021, Art. 3.1); até nove Comitês Executivos Regionais com portfólios autônomos; e possibilidade de participação de associações subnacionais como membros plenos (ICLEI CHARTER, 2021, Arts. 1.4, 2.2).

Essa arquitetura alinha-se com características de primeira geração de RTMs, descritas como "não-hierárquicas, horizontais e policêntricas" (Kern e Bulkeley, 2009, p. 310 apud Kern et al., 2024, p. 122).

O C40 ocupa o polo oposto: governança centralizada em Comitê Diretivo presidido por prefeitos eleitos pelos pares e secretariado concentrado nos países do Norte Global, sem autonomia regional equivalente (C40 BUSINESS PLAN, 2021, p. 12-14; C40 ANNUAL REPORT, 2024, p. 21).

A estratégia é explícita: "a maior força do C40 é a capacidade de unir os prefeitos das cidades mais poderosas do mundo em torno da ação climática" [tradução nossa] (C40 BUSINESS PLAN, 2021, p. 13).

Ex-funcionário descreveu o modelo: "criamos de modo intencional o status de clube de elite para que prefeitos desejassem entrar porque era exclusivo [...] há cerca de 400 cidades numa lista de espera para entrar no C40. [...] Mas o C40 é para as cidades que estão priorizando isso e provendo liderança. Se você não está provendo essa liderança, nós vamos expulsá-la. E convidar outra" (Entrevista 12, apud PAPIN; FORTIER, 2024, p. 639).

A R-Cities ocupa posição intermediária. Durante a era 100RC (2013-2019), secretariado centralizado da Fundação Rockefeller exercia controle sobre seleção de cidades e alocação de recursos (PAPIN, 2019).

Após o encerramento, a reorganização introduziu Conselho de Diretores presidido por representante de conselho municipal eleito (R-CITIES PRACTITIONERS' CALL, 2024), sinalizando transição para modelo mais descentralizado — ainda em consolidação.

1.3 Mecanismos de influência sobre políticas locais

RTMs influenciam políticas locais por três vias. A primeira e mais central é a disseminação de conhecimento técnico — o que a literatura sobre RTMs, sistematizada por Haupt e Coppola (2019, p. 126), identifica como função frequentemente mencionada: "plataforma para disseminação e compartilhamento de informação e conhecimento", estimulando aprendizagem mútua.

ICLEI especifica o mandato de atuar como central de informação e centro de formação em políticas e programas de desenvolvimento sustentável e proteção ambiental local (ICLEI CHARTER, 2021, Art. 1.5.e); C40 organiza agrupamentos temáticos em Construções, Transporte e Resíduos[4]; a 100RC difundiu a "Estrutura de Resiliência Urbana"[5] desenvolvida pela ARUP[6] (ARUP, 2015).

A segunda via é o suporte técnico direto: programas de treinamento, assistência especializada e facilitação de acesso a financiamento.

A ferramenta mais inovadora foi a posição de Chief Resilience Officer (CRO), introduzida pela 100RC — funcionário municipal dedicado à resiliência cujo salário era pago inicialmente pela Fundação Rockefeller, inserindo conhecimento especializado na estrutura do governo local (PAPIN, 2019, p. 477-478).

ICLEI implementa o Urban-LEDS para estratégias de baixo carbono; C40 oferece City Advisers para projetos climáticos municipais (PAPIN, 2019, p. 476-477).

A terceira via é o advocacy em fóruns nacionais e internacionais. ICLEI especifica o mandato de representar seus membros perante governos nacionais, internacionais e organismos multilaterais, promovendo a compreensão e o apoio dessas instâncias às atividades locais de desenvolvimento sustentável e proteção ambiental (ICLEI CHARTER, 2021, Art. 1.6); C40

[4] Buildings, Transport, Waste.
[5] City Resilience Framework.
[6] Desenvolvido pela ARUP com apoio da Fundação Rockefeller (ARUP, 2015) e lançado originalmente em 2014 no Fórum Urbano Mundial de Medellín (ARUP, 2024, p. 3). Versão atualizada em 2024 renomeou a quarta dimensão para Leadership & Planning (ARUP, 2024, p. 14).

organiza presença institucional de prefeitos nas COPs da UNFCCC[7] (C40 BUSINESS PLAN, 2021, p. 22).

A afiliação múltipla amplifica essa voz coletiva: "como cidade individual dentro da Comissão Europeia, se quisermos que nos escutem, não seríamos ouvidos. Mas isso nos dá algum poder" (PAPIN; FORTIER, 2024, p. 638).

Essa concentração de influência em cidades com múltiplas afiliações levanta a questão que a Seção 2 examina: quem possui voz efetiva nessas redes — e quem sistematicamente não possui.

2. A EVIDÊNCIA DO DÉFICIT DEMOCRÁTICO

2.1 Assimetrias de poder Norte-Sul.

Análise de redes de 15 redes transnacionais de cidades que incluem ação climática em suas agendas, conduzida por Papin e Fortier (2024) revela padrão sistemático de privilégio estrutural do Norte Global.

Papin e Fortier (2024, p. 637) revelam que, em 2018, cidades globais representavam apenas 4% do total de cidades membros das 15 redes transnacionais analisadas, mas constituíam 61% das cidades com três ou mais afiliações simultâneas — conferindo-lhes capacidade desproporcional de influenciar quais normas, boas práticas e prioridades circulam no sistema.

Métricas de centralidade[8] confirmam: Cidade do México, como membro de 6 das 7 principais redes globais, possui o maior grau de centralidade e intermediação do sistema (PAPIN; FORTIER, 2024, Tabela 4).

Cidades europeias e norte-americanas ocupam posições similares; pequenas e médias cidades do Sul concentram-se na periferia. A implicação normativa é direta: "influência normativa de um ator numa rede aumenta com aumentos em sua conectividade geral com outros membros influentes da rede" (NGANJE, 2021 apud PAPIN; FORTIER, 2024, p. 637).

Quanto mais conexões com cidades influentes, maior o poder de definir agendas. A arquitetura das RTMs confere sistematicamente esse poder à elite climática urbana do Norte Global.

---

[7] Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (*United Nations Framework Convention on Climate Change* — UNFCCC). Tratado internacional firmado durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) e em vigor desde 1994. Estabelece o arcabouço jurídico global para cooperação intergovernamental no enfrentamento das mudanças climáticas, sob o qual se realizam anualmente as Conferências das Partes (COPs).

[8] Grau de centralidade (número de conexões diretas) e intermediação (capacidade de intermediar fluxos de informação entre outras cidades).

Conforme observam Papin e Fortier (2024, p. 639), ingressar em uma ou várias redes transnacionais de cidades pode ser oneroso para municípios com recursos limitados (NIELSEN; PAPIN, 2021).

A ICLEI cobra taxa diferenciada por renda per capita, mas ainda impõe custos expressivos para municípios de países de baixa renda.

O C40 não cobra taxa direta, mas exige inventários de emissões, planos de ação climática e prestação de relatórios regular — requisitos que pressupõem capacidade técnica especializada e sistemas de dados que pequenas cidades do Sul frequentemente carecem (C40 MEMBERSHIP, 2025; C40 BUSINESS PLAN, 2021).

Barreiras linguísticas agravam o quadro: documentos, conferências e plataformas operam predominantemente em inglês.

Aplicando o Padrão Complexo de Buchanan e Keohane (2006, p. 418-422), RTMs falham em três critérios: aceitabilidade moral mínima — que exige a não persistência em graves injustiças (BUCHANAN; KEOHANE, 2006, p. 418-419) —, critério que as RTMs descumprem ao excluir representantes de cidades do Sul Global dos processos decisórios[9]; integridade institucional (disparidade entre objetivos proclamados e práticas reais); e benefício comparativo (incapacidade de demonstrar superioridade sobre alternativas institucionais viáveis, especialmente para cidades do Sul Global).

Nenhum dos documentos institucionais analisados apresenta dados sobre custos de participação, barreiras linguísticas ou estratégias específicas para facilitar inclusão de pequenas cidades do Sul Global.

2.2 Hierarquização e concentração de poder

Kern et al. (2024, p. 122) observam que a primeira geração de RTMs foi caracterizada como "não-hierárquica, horizontal e policêntrica".

A geração atual exibe padrão oposto: centralização de autoridade, processos decisórios hierárquicos e redução de autonomia municipal.

A contradição entre discurso e prática se manifesta em instrumentos concretos. O Guia de Membros da 100RC estabelecia obrigações compulsórias sem reciprocidade: criação de

[9] A aplicação do critério de aceitabilidade moral mínima à exclusão representativa estende seu escopo original, centrado em violações de direitos humanos em sentido estrito. Os próprios autores reconhecem que o critério mínimo não cobre diretamente assimetrias de dominação Norte-Sul, distinguindo-as das exigências mais amplas de justiça que o Padrão Complexo busca acomodar progressivamente (BUCHANAN; KEOHANE, 2006, p. 424-425).

Chief Resilience Officer, desenvolvimento de Avaliação Preliminar de Resiliência e Estratégia de Resiliência (PAPIN, 2019, p. 476-478) — e a Fundação Rockefeller encerrou o programa em 2019.

Os Critérios de Liderança do C40 impõem requisitos técnicos compulsórios — inventários, planos de ação climática, prestação de relatórios anual — com poder de expulsão por inadimplência de 12 meses (C40 MEMBERSHIP, 2025; C40 BUSINESS PLAN, 2021).

Mesmo a ICLEI opera Comitê Executivo Global sem garantias explícitas de representação proporcional de diferentes regiões (ICLEI CHARTER, 2021, Arts. 4.3, 4.5).

O déficit de prestação de contas é estrutural. As falhas abrangem três dimensões: accountability legal inexistente (100RC encerrada sem compensação a cidades que investiram recursos); fiscal parcial (C40 divulga receita de US$75,6 milhões, mas omite salários de executivos, C40 ANNUAL REPORT, 2024, p. 22); e institucional fraca (assembleias sem poder real de veto ou destituição).

Enquanto RTMs exigem conformidade de cidades, cidades carecem de mecanismos para exigir prestação de contas de secretariados.

2.3 A invisibilidade do Poder Legislativo Municipal como núcleo do déficit democrático

O achado mais eloquente desta pesquisa não emerge de uma tabela de dados. Resulta de uma ausência.

A análise sistemática dos documentos institucionais primários de ICLEI, C40 e Resilient Cities Network — dezenas de páginas que definem arquitetura, missão, critérios de afiliação e estratégias das três redes mais influentes na governança climática urbana transnacional — revelou zero menções a câmaras municipais, vereadores, conselhos legislativos locais ou qualquer representante eleito do Poder Legislativo.

Essa omissão não é neutra. Câmaras Municipais não são apêndices burocráticos do sistema político local: são, no ordenamento constitucional brasileiro e em sistemas democráticos comparados, o locus primário da representação política direta de cidadãos no âmbito municipal.

É pela câmara que se aprovam leis locais, que se autoriza o orçamento anual, que se fiscaliza o executivo, que se delibera sobre políticas públicas com força normativa.

Quando RTMs estabelecem relações exclusivamente com prefeitos, secretários e diretores, não estão apenas excluindo um ator institucional — estão contornando a estrutura de controle democrático horizontal mais elementar da democracia representativa local.

O conceito de accountability supervisória, presente na tipologia de Keohane (2006, p. 82-84), ilumina o que está em jogo. Em sua formulação original, mecanismos supervisórios são aqueles pelos quais entidades que delegaram poderes supervisionam o exercício desses poderes por seus delegatários. Aplicado ao contexto municipal, o conceito captura precisamente a função que o Poder Legislativo exerce sobre o Executivo: aprovar ou rejeitar orçamentos, legislar, convocar secretários, fiscalizar contratos — supervisão com poder formal de controle sobre os atos do governo local.

RTMs, ao interagirem exclusivamente com executivos, criam um circuito de compromissos que escapa inteiramente a esse sistema.

Prefeitos assumem metas climáticas, desenvolvem inventários de emissões, firmam critérios de liderança — tudo perante instâncias transnacionais, sem qualquer participação, conhecimento ou ratificação do Poder Legislativo local.

No Brasil, essa dinâmica assume contornos constitucionalmente problemáticos. A Câmara Municipal é instituição obrigatória em todos os municípios, com competências expressamente previstas no artigo 29 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Nenhum município pode existir, no ordenamento jurídico brasileiro, sem seu correspondente Poder Legislativo.

A ausência de qualquer reconhecimento dessa instituição nos documentos das três RTMs analisadas não reflete esquecimento organizacional — revela um pressuposto arquitetural: RTMs foram concebidas como se governo municipal fosse, para todos os efeitos práticos, sinônimo de executivo municipal.

Payne (2001, p. 42-43, 46-47), aplicando teoria habermasiana à construção de normas internacionais, argumenta que legitimidade normativa requer processos comunicativos não distorcidos pelo poder — condição que, na formulação habermasiana subjacente ao argumento, implica a participação de todos os afetados em condições de igualdade discursiva.

Aplicada ao contexto da governança climática municipal, essa condição abrange necessariamente os representantes eleitos do Poder Legislativo local.

A exclusão do Poder Legislativo viola essa condição de dois modos cumulativos: exclui diretamente os representantes eleitos pela população local; e produz decisões que vinculam municípios — metas de emissões, critérios de liderança, obrigações de reporte — sem que esses representantes tenham participado de sua formulação ou possam contestá- las dentro da lógica operacional das RTMs.

Macedo et al. (2016, p. 36, 39) documentam uma consequência empírica desse arranjo. Analisando São Paulo, identificam lacuna persistente entre compromissos retóricos assumidos via RTMs e efetivação prática doméstica.

Um dos obstáculos estruturais, visível na arquitetura do problema, é a ausência de engajamento legislativo: comprometimentos do executivo municipal perante RTMs não carregam a força normativa de legislação aprovada pela câmara, nem a legitimidade política de deliberação representativa.

A exceção paulistana confirma o padrão por contraste: a Lei Municipal 14.933/2009 foi aprovada pela Câmara Municipal de São Paulo, tornando-a o primeiro governo brasileiro a estabelecer metas legais de redução de emissões.

Esse episódio deveria ser o modelo, mas é a exceção.

A exclusão legislativa é acompanhada por marginalização de sociedade civil. C40 Business Plan (2021) não inclui sociedade civil em estruturas de governança interna, mencionando-a apenas como parceira em campanhas externas. R-Cities Practitioners' Call (2024) solicita ação de "sociedade civil", mas a Coalizão de Praticantes que produziu o documento exclui representantes de organizações de base comunitária.

Há uma dimensão ideológica nesse padrão. R-Cities Practitioners' Call (2024, p. 4) formula a demanda por "papéis, mandatos e estruturas interdepartamentais duráveis que sustentem resiliência além de ciclos políticos" [tradução nossa].

Ciclos políticos não são contingências inconvenientes — são o mecanismo pelo qual democracias renovam mandatos e garantem responsividade. Apresentá-los como obstáculo revela preferência tecnocrática por governança insulada da pressão democrática.

Cox (1981, p. 128-130) enquadra teoricamente esse padrão: estruturas de governança global tendem a reproduzir e estabilizar relações de poder existentes, legitimando-as por discursos de eficiência técnica.

RTMs reproduzem não apenas assimetrias Norte-Sul, mas assimetrias internas aos próprios municípios — entre tecnocracia executiva e representação legislativa democrática.

A 100RC financiava externamente o salário do CRO por pelo menos dois anos, com a intenção de que as cidades assumissem o custo posteriormente (PAPIN, 2019, p. 477). Ao estruturar o financiamento dessa forma, a rede criou um mecanismo que, na prática, dispensava aprovação orçamentária pelo Poder Legislativo municipal.

Os Critérios de Liderança do C40 impõem requisitos que executivos podem cumprir sem aprovação legislativa (C40 BUSINESS PLAN, 2021).

Nenhum dos documentos analisados prevê, mesmo em caráter consultivo, a participação de presidentes de câmaras, líderes de bancadas ou membros de comissões de meio ambiente. Nenhum articula como políticas climáticas desenvolvidas via RTMs devem ser submetidas a processos democráticos locais de debate público, emenda legislativa ou deliberação parlamentar.

A invisibilidade do Poder Legislativo Municipal nas RTMs não é lacuna técnica corrigível com ajustes procedimentais — é expressão de arquitetura política deliberada que concebe governança climática urbana como projeto executivo, técnico e transnacional, impermeável ao escrutínio democrático local.

3. O CASO BRASILEIRO E PROPOSTAS DE REFORMA

3.1 O paradoxo brasileiro.

São Paulo — maior cidade da América Latina, com PIB de cerca de R$ 1,066 trilhão (2023) e população de 11,5 milhões — foi membro ativo da campanha Cities for Climate Protection da ICLEI e da rede C40 entre 2002 e 2014.

Macedo et al. (2016, p. 36) demonstram que a ação paradiplomática foi "de suma importância para introduzir o tópico de mudanças climáticas na agenda municipal" [tradução nossa] — mas identificam lacuna persistente entre compromisso retórico internacional e efetivação prática doméstica.

Essa lacuna assume sentido preciso à luz da análise desta pesquisa. Comprometimentos assumidos por prefeitos perante RTMs, sem engajamento legislativo, carecem da força normativa de legislação aprovada pela câmara e da legitimidade política de deliberação representativa.

A Lei Municipal 14.933/2009 — aprovada pela Câmara Municipal de São Paulo — representa o momento em que o processo democrático completo foi acionado.

Deveria ser o modelo, não a exceção. A participação brasileira em RTMs produz paradoxo normativo direto: municípios aceitam transnacionalmente arranjos que seriam inconstitucionais no plano doméstico.

A ausência de controle legislativo viola o Art. 29 da CF/1988; a opacidade decisória viola o Art. 37; a exclusão da sociedade civil contradiz o arcabouço de participação popular constitucionalizado.

O Brasil não pode defender domesticamente separação de poderes, controle legislativo e participação democrática enquanto legitima, via RTMs, estruturas que negam esses princípios no plano transnacional.

3.2 SISNAMA como modelo alternativo

O Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), instituído pela Lei 6.938/1981 e constitucionalizado em 1988, oferece modelo concreto de governança ambiental democrática aplicável a RTMs.

Organiza-se verticalmente — Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) no nível federal, conselhos estaduais e municipais — e horizontalmente, com participação obrigatória de múltiplos atores (BRASIL, 1981, Arts. 6, 8).

O CONAMA possui composição multipartite: governo federal, governos estaduais e municipais, setor produtivo, sociedade civil organizada e trabalhadores (BRASIL, Decreto 99.274/1990, Art. 5º-A). Suas deliberações têm força normativa através de resoluções vinculantes para todos os entes federados.

Neves (2012, p. 138) sublinha que 'cooperação entre atores é tema-chave' no campo das políticas ambientais — premissa que o SISNAMA institucionalizou de forma obrigatória e multipartite. O contraste com RTMs é sistemático em seis dimensões.

Quanto à participação, o SISNAMA a institucionaliza de forma obrigatória e multipartite — reunindo governo, setor produtivo, sociedade civil e trabalhadores —, enquanto RTMs interagem exclusivamente com executivos municipais.

No plano normativo, as resoluções do CONAMA são vinculantes para todos os entes federados; RTMs produzem boas práticas voluntárias sem coercitividade jurídica. Em termos de transparência, os conselhos do SISNAMA realizam reuniões públicas com atas divulgadas, ao passo que os processos decisórios das RTMs são opacos.

Na dimensão do accountability legal, o Ministério Público pode acionar judicialmente governos que descumpram normas ambientais; nas RTMs esse mecanismo é inexistente — como demonstrou o encerramento da 100RC sem responsabilização.

Quanto à representação, o SISNAMA garante assento deliberativo a estados e municípios, enquanto nas RTMs o poder se concentra em secretariados do Norte Global.

Por fim, na diversidade epistêmica, o SISNAMA incorpora conhecimento científico, técnico, comunitário e produtivo; as RTMs operam por meio de saber técnico tecnocrático fechado.

O SISNAMA não é modelo perfeito. Neves (2012, p. 141) reconhece que, na prática, as relações intergovernamentais brasileiras revelam predominância de perfil não cooperativo, expresso pela competição predatória e ação compartimentalizada.

Conselhos frequentemente enfrentam capacitação insuficiente, recursos limitados e risco de captura. Mas a existência de arcabouço institucional democrático — mesmo imperfeito — demonstra que governança ambiental tecnicamente robusta e democraticamente legítima são compatíveis.

A sofisticação técnica das RTMs não compensa a pobreza democrática de suas estruturas.

3.3 Propostas de democratização das RTMs

Da análise desenvolvida emergem três dimensões de reforma estrutural. A primeira e mais urgente é a integração obrigatória do Poder Legislativo Municipal.

A exclusão documentada na Seção 2.3 não é corrigível por ajustes marginais: requer incorporação formal de representantes legislativos na arquitetura de governança das RTMs.

Essa participação pode operar em três modalidades de efeitos normativos crescentes. Na modalidade consultiva, câmaras municipais são formalmente ouvidas antes de decisões que impliquem novas obrigações para cidades membros, com direito de manifestação registrada mas sem poder de veto.

Na deliberativa, presidentes de câmaras ou membros de comissões de meio ambiente integram órgãos decisórios com direito a voto na aprovação de planos estratégicos e critérios de liderança.

Na modalidade de controle, comprometimentos assumidos por executivos municipais perante RTMs são ratificados ou ao menos submetidos à câmara dentro de prazo definido, com documentação do processo legislativo como componente obrigatório do relatório anual.

A modalidade mínima exigível por qualquer critério de legitimidade democrática é a deliberativa.

Concretamente, isso significa: representantes eleitos de legislativos municipais nos Comitês Executivos Regionais da ICLEI com assento proporcional às regiões representadas; presidentes de câmaras das cidades com maiores compromissos climáticos no Comitê Diretivo do C40, ao lado dos prefeitos; consulta formal obrigatória a legislativos municipais antes do estabelecimento de novos critérios de liderança ou obrigações de desempenho; e registro do processo legislativo local como componente do relatório anual de cada cidade membro.

O argumento de que a inclusão legislativa tornaria as RTMs lentas e ineficientes inverte a lógica.

Comprometimentos climáticos assumidos sem base legislativa têm implementação frágil — como demonstra a própria experiência paulistana documentada por Macedo et al. (2016).

O caminho mais curto entre comprometimento transnacional e política local implementada passa necessariamente pela legitimidade democrática. Incluir o Poder Legislativo Municipal não é concessão política — é correção estrutural que fortalece, não enfraquece, a efetividade das RTMs.

A segunda dimensão é a prestação de contas multidimensional: fiscal (orçamentos completos desagregados, fontes de financiamento, salários de executivos e custos de afiliação públicos); legal (Ouvidor independente eleito por membros, procedimentos de contestação e arbitragem); institucional (aprovação prévia de iniciativas por órgãos deliberativos, avaliação anual com possibilidade de destituição por maioria qualificada, auditorias externas); e reputacional (avaliações independentes de efetividade e democraticidade com resultados divulgados publicamente).

A terceira dimensão é a eliminação de barreiras estruturais Norte-Sul: fundos de apoio financiados por cidades do Norte cobrindo custos de afiliação e participação; quotas regionais obrigatórias em órgãos decisórios para África, América Latina, Ásia e Oceania em desenvolvimento; documentos institucionais em pelo menos seis línguas da ONU mais o português; e assistência técnica gratuita para desenvolvimento de políticas climáticas.

3.4 Modelos operacionais de participação legislativa

A proposta de integração legislativa levanta questão legítima: como concretizá-la dada a diversidade de sistemas político-institucionais entre as cidades membros de RTMs? A análise dos documentos disponíveis permite identificar três vetores operacionais que demonstram a viabilidade da reforma sem exigir reformulação completa das estruturas existentes.

O primeiro é o modelo de comitês temáticos. A ICLEI já opera com Comitês Executivos Regionais que reúnem representantes de múltiplos governos locais (ICLEI CHARTER, 2021, Arts. 4.2.3, 4.2.4).

Esse formato é diretamente adaptável: cada delegação regional poderia ser composta por um representante do executivo e um do legislativo municipal, respeitando a arquitetura existente sem requerer sua reformulação.

O efeito imediato seria que decisões dos Comitês — que hoje vinculam municípios sem participação legislativa — passariam a incorporar a perspectiva dos representantes eleitos antes de se tornarem obrigações.

O segundo é o modelo de relatório expandido. O C40 já exige reporte anual de inventários e ações climáticas como critério de liderança (C40 BUSINESS PLAN, 2021).

Expandir esse reporte para incluir documentação do processo legislativo local — deliberações da câmara sobre políticas climáticas, atos normativos aprovados, comissões permanentes criadas — não alteraria a lógica do sistema de desempenho, mas criaria incentivo estrutural para que prefeitos engajem suas câmaras.

A cidade que não apresenta evidência de envolvimento legislativo passaria a ter esse déficit registrado e visível — o que por si só gera pressão para mudança. O terceiro é o modelo de capacitação legislativa.

A R-Cities já enfatiza "equipar instituições municipais com habilidades, ferramentas e conhecimento para liderar" [tradução nossa] (R-CITIES PRACTITIONERS' CALL, 2024, p. 4), incluindo equipes de planejamento, finanças e engenharia.

Estender esses programas explicitamente a vereadores das comissões de meio ambiente e funcionários técnicos do legislativo produziria base de conhecimento compartilhado que reduziria os custos de transação da participação legislativa.

Um legislativo capacitado tecnicamente é condição para participação deliberativa efetiva — não apenas formal.

Os três vetores são complementares e implementáveis de forma progressiva, começando com pilotos em ICLEI — que possui estrutura mais policêntrica e histórico de experimentação institucional — e expandindo para C40 e R-Cities conforme evidências de viabilidade se acumulem. A viabilidade não é o obstáculo — é a vontade política, que só se forma quando o déficit democrático se torna suficientemente visível para pressionar por mudança.

CONCLUSÃO

Este artigo partiu de uma constatação singular: em dezenas de páginas de documentos institucionais das três redes transnacionais de cidades mais influentes do mundo, não há uma única menção a câmaras municipais, vereadores ou representantes eleitos do Poder Legislativo local.

Zero. Essa ausência — documentada através de análise sistemática de documentos primários de ICLEI, C40 e Resilient Cities Network — é o achado central desta pesquisa.

Não porque seja surpreendente para quem conhece o campo, mas porque articula com precisão o problema democrático estrutural subjacente à arquitetura das RTMs. O papel das RTMs na coordenação climática global não está em disputa.

O que este estudo documenta e questiona é a arquitetura de poder que sustenta esse papel: assimetrias Norte-Sul que concentravam influência normativa em apenas 4% do total de cidades membros das redes analisadas (PAPIN; FORTIER, 2024, p. 637), hierarquização que contradiz o discurso policêntrico e — dimensão central — a invisibilidade sistemática do Poder Legislativo Municipal. Essa invisibilidade não é acidental.

É expressão de modelo que privilegia efetividade técnica sobre legitimidade democrática, executivos sobre representantes eleitos, comprometimentos transnacionais sobre deliberação local. RTMs carecem do accountability supervisório que câmaras proveem (KEOHANE, 2006, p. 82-84) e violam a condição básica de legitimidade deliberativa ao excluir representantes eleitos (PAYNE, 2001, p. 42-43, 46-47).

O paradoxo brasileiro intensifica o problema.

Câmaras Municipais são instituições constitucionalmente obrigatórias no Brasil (BRASIL, 1988, Art. 29). O princípio de publicidade dos atos públicos é norma constitucional (BRASIL, 1988, Art. 37).

A participação popular em decisões ambientais está institucionalizada no SISNAMA, cujo CONAMA opera com composição multipartite vinculante (BRASIL, 1981; BRASIL, Decreto 99.274/1990).

Um governo brasileiro que tolera em RTMs o que proíbe domesticamente não sustenta coerência normativa — e essa incoerência compromete a credibilidade de seu discurso democrático tanto interna quanto externamente.

O SISNAMA oferece modelo alternativo concreto: participação obrigatória, composição multipartite, deliberação vinculante, transparência procedimental, controle social via Ministério Público.

Não é modelo perfeito — Neves (2012, p. 141) reconhece limitações reais do federalismo cooperativo brasileiro. Mas demonstra que governança ambiental tecnicamente robusta e democraticamente legítima são compatíveis.

A comparação sistemática desenvolvida na Seção 3.2 refuta a premissa de que incluir mais atores necessariamente compromete efetividade. Macedo et al. (2016, p. 36, 39)

documentam lacuna entre comprometimentos retóricos via RTMs e efetivação prática em São Paulo — mesmo com todo o engajamento executivo.

A hipótese que emerge desta pesquisa é que parte dessa inefetividade resulta da própria arquitetura que exclui o Poder Legislativo: comprometimentos firmados por prefeitos sem participação legislativa carecem da base normativa e da legitimidade política para sustentar implementação.

A Lei Municipal 14.933/2009 — aprovada pela Câmara de São Paulo — representa o modelo que deveria orientar o padrão, não a exceção que confirma sua ausência.

As propostas desenvolvidas na Seção 3 organizam-se em três dimensões: integração obrigatória do Poder Legislativo Municipal em órgãos deliberativos com poderes efetivos, nas modalidades consultiva, deliberativa e de controle; mecanismos robustos de prestação de contas fiscal, legal, institucional e reputacional; e eliminação de barreiras estruturais Norte-Sul.

Três vetores operacionais — modelo de comitês temáticos, reporte expandido e capacitação legislativa — demonstram que essa integração é viável sem reformulação completa das estruturas existentes.

A implementação pode ser gradual, começando por pilotos em ICLEI e expandindo conforme evidências se acumulem. Mudanças climáticas demandam ação urgente. Urgência não justifica abandono de princípios democráticos — sustenta o contrário: legitimidade democrática é condição estrutural de efetividade sustentada.

Comprometimentos climáticos sem base legislativa são comprometimentos frágeis.

Incluir o Poder Legislativo Municipal nas RTMs não é concessão política. É correção estrutural necessária.

A invisibilidade documentada nesta pesquisa precisa ser nomeada, compreendida e revertida. Cabe a pesquisadores, gestores urbanos, legisladores e organizações de sociedade civil continuar interrogando criticamente esses arranjos — e aos atores com poder institucional, transformá-los.

REFERÊNCIAS

ARUP. City Resilience Framework. London: Arup; New York: The Rockefeller Foundation, 2015. Disponível em: https://www.rockefellerfoundation.org/. Acesso em: 02 fev. 2026.

ARUP. City Resilience Framework: 2024 Edition — Preparing for the next decade. London: Arup; Resilient Cities Network, 2024. Disponível em: https://www.arup.com/. Acesso em: 02 fev. 2026.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 set. 1981.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente, sobre a criação de Estações

Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 jun. 1990.
BUCHANAN, Allen; KEOHANE, Robert O. The legitimacy of global governance institutions. Ethics & International Affairs, v. 20, n. 4, p. 405-437, 2006. DOI: 10.1111/j.1747-7093.2006.00043.x.
C40 CITIES CLIMATE LEADERSHIP GROUP. C40 Annual Report 2024. London: C40 Cities, 2024. Disponível em: https://www.c40.org/. Acesso em: 22 dez. 2025.
C40 CITIES CLIMATE LEADERSHIP GROUP. C40 Business Plan 2021-2024. London: C40 Cities, 2021. Disponível em: https://www.c40.org/. Acesso em: 22 dez. 2025.
C40 CITIES CLIMATE LEADERSHIP GROUP. C40 Membership Criteria and Requirements 2025. London: C40 Cities, 2025. Disponível em: https://www.c40.org/membership/. Acesso em: 22 dez. 2025.
COX, Robert W. Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. Millennium: Journal of International Studies, v. 10, n. 2, p. 126-155, 1981. DOI: 10.1177/03058298810100020501.
HAUPT, Wolfgang; COPPOLA, Alessandro. Climate governance in transnational municipal networks: advancing a potential agenda for analysis and typology. International Journal of Urban Sustainable Development, v. 11, n. 2, p. 123-140, 2019. DOI: 10.1080/19463138.2019.1583235. Disponível em: https://doi.org/10.1080/19463138.2019.1583235.
ICLEI – LOCAL GOVERNMENTS FOR SUSTAINABILITY. ICLEI Charter 2021. Freiburg: ICLEI World Secretariat, 2021. Disponível em: https://iclei.org/about-us/. Acesso em: 22 dez. 2025.
ICLEI – LOCAL GOVERNMENTS FOR SUSTAINABILITY. Join ICLEI. Bonn: ICLEI World Secretariat, 2023. Disponível em: https://iclei.org/about_iclei_2/join/. Acesso em: 22 dez. 2025.
KEOHANE, Robert O. Accountability in world politics. Scandinavian Political Studies, v. 29, n. 2, p. 75-87, 2006. DOI: 10.1111/j.1467-9477.2006.00143.x. Disponível em: https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2006.00143.x.
KERN, Kristine; ECKERSLEY, Peter; KOCHSKÄMPER, Elisa; HAUPT, Wolfgang. Unpacking polycentric climate governance: tracing the evolution of transnational municipal networks over time. Global Environmental Politics, v. 24, n. 3, p. 121-143, 2024. DOI:10.1162/glep_a_00754. Disponível em: https://doi.org/10.1162/glep_a_00754.
LEFFEL, Benjamin. Principles of modern city diplomacy and the expanding role of cities in foreign policy. Journal of International Affairs, v. 74, n. 1, p. 1-19, 2021. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/27169778.
MACEDO, Laura Valente de; SETZER, Joana; REI, Fernando. Transnational action fostering climate protection in the city of São Paulo and beyond. disP - The Planning Review, v. 52, n.2, p. 35-44, 2016. DOI: 10.1080/02513625.2016.1195582. Disponível em: https://doi.org/10.1080/02513625.2016.1195582.
NEVES, Estela Maria Souza Costa. Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. Estudos Avançados, v. 26, n. 74, p. 137-150, 2012. DOI: 10.1590/S0103-40142012000100010. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0103-40142012000100010.
PAPIN, Marielle. Transnational municipal networks: harbingers of innovation for global adaptation governance? International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics, v. 19, n. 4, p. 467-483, 2019. DOI: 10.1007/s10784-019-09446-7. Disponível em:https://doi.org/10.1007/s10784-019-09446-7.
PAPIN, Marielle; FORTIER, Jacob. The diverse cities of global urban climate governance. Global Policy, v. 15, n. 4, p. 631-643, 2024. DOI: 10.1111/1758-5899.13382. Disponível em: https://doi.org/10.1111/1758-5899.13382.
PAYNE, Rodger A. Persuasion, frames and norm construction. European Journal of International Relations, v. 7, n. 1, p. 37-61, 2001. DOI: 10.1177/1354066101007001002. Disponível em: https://doi.org/10.1177/1354066101007001002.
RESILIENT CITIES NETWORK. About R-Cities. Disponível em: https://resilientcitiesnetwork.org/about-r-cities/. Acesso em: 22 dez. 2025.
RESILIENT CITIES NETWORK. Practitioners' Call to Scale Urban Resilience 2024. Disponível em: https://resilientcitiesnetwork.org/. Acesso em: 22 dez. 2025.
SÃO PAULO (Município). Lei nº 14.933, de 5 de junho de 2009. Institui a Política de Mudança do Clima no Município de São Paulo. Diário Oficial do Município de São Paulo, São Paulo, SP, 5 jun. 2009.

TORTOLA, Pier Domenico. Mapping the landscape of transnational municipal networks. Cities, v. 159, p. 105801, 2025. DOI: 10.1016/j.cities.2025.105801. Disponível em:https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264275125001015.