

A participação de novos atores na evolução dos tratados sobre mudanças climáticas: lideranças locais

The participation of new actors in the evolution of climate change treaties: local leaders

Mariana Ramos Oliveira*

Márcia Dieguez Leuzinger**

Resumo: Quando os Estados-nações enfraquecem suas ações no combate à crise climática, podem os líderes locais assumir o protagonismo? O artigo aborda tanto o histórico dos tratados internacionais sobre o clima e sua internacionalização no Brasil, quanto a história dos acordos globais de cooperação entre lideranças locais. Utilizou-se no trabalho a metodologia teórico-documental, com método hipotético-dedutivo de revisão bibliográfica e legal. A atual cena de crise, criada na esfera global pelo governo Trump e localmente pelo governo Bolsonaro, demonstra a relevância da participação dos municípios no combate a emissões de gases de efeito estufa, e mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, trazendo como caso concreto as ações adotadas pelas capitais brasileiras que fazem parte do C40. Conclui que o envolvimento das lideranças locais é essencial para a mudança dos prognósticos catastróficos, e deve ser complementar à ação dos Estados-Nação. A cooperação entre os entes federativos é a chave.

Palavras-chave: C40; História do Direito Internacional Ambiental; Mudanças Climáticas; Políticas Públicas Ambientais; Semana do Clima.

Abstract: When the Nations loosened their commitment to the climate crises, should local leaders take the spotlight? This article discusses the history of international

* Mestranda em Políticas Públicas no Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Graduada em Direito pelo UniCEUB (2008). Especializada em International Environmental Law pela UNITAR (2008). Advogada registrada na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) desde 2009, é Membro da Comissão de Direito Ambiental e Sustentabilidade; e da Comissão de Direito Urbanístico e Regularização Fundiária da Ordem dos Advogados do Brasil/Seção do Distrito Federal – OAB/DF.

** Doutora em Desenvolvimento Sustentável/Gestão Ambiental (2007), Mestre em Direito e Estado (1999) e Graduada em Direito (1987), pela Universidade de Brasília – UnB, e Pós-Doutorado em Direito Ambiental pela University of New England (Austrália – 2016). Atualmente é Procuradora do Estado do Paraná em Brasília e professora de Direito Ambiental e de Direito Administrativo da graduação e do Programa de Doutorado e Mestrado do Centro Universitário de Brasília – CEUB.

Submissão: 05.07.2020 **Aceite:** 28.01.2021

treaties on climate, and its internationalization in the Brazilian legal system, as well as the global agreements sign by the local leaders. The theoretical-documentary methodology was used in the study, with hypothetical-deductive reasoning with bibliographic and legal review. The current crisis, created in the global scene by the Trump government and the locally by the Bolsonaro's government, has demonstrated the relevance of local leaders in the battle against greenhouse gas emissions, and in the mitigation of climate change effects. It concludes that the involvement of local actors is essential to change the catastrophic prognoses, complementing the Nations efforts, cooperation between federative entities is the key factor.

Keywords: C40; International Environmental Law History; Climate Change; Environmental Public Policies; Climate Week.

Introdução

A agenda das políticas públicas sobre as Mudanças Climáticas está em pauta no contexto político e social, tanto nacionalmente como nos debates de países estrangeiros. Apesar de os Estados e as Organizações Internacionais serem os únicos sujeitos de direito internacional, não são sua única fonte, nem os únicos atores presentes na elaboração de políticas públicas internacionais e nacionais sobre Mudanças Climáticas.

Inicialmente, discorre-se sobre o histórico envolvendo as discussões sobre o meio ambiente e verifica-se a evolução dos acordos sobre o tema (convenções e protocolos). Ante o não atingimento das metas de redução de gases de efeito estufa, estabelecidas em Quioto e Paris, percebe-se que apesar de as questões globais exigirem um quadro jurídico homogêneo, ou seja, de um tratamento internacional para se desenvolver, precisam de uma nova abordagem. Deve-se fortalecer a participação dos atores locais, tanto no debate quanto no desenvolvimento de mecanismos mitigadores, estabelecendo metas individuais, principalmente para as grandes metrópoles.

Assim, caso um país-membro decida sair de um acordo, não causará preocupação de outros serem influenciados a reduzir ou atenuar seus compromissos internacionais, ou simplesmente abandoná-los por completo. Isso porque seus entes federativos também estarão comprometidos. Nota-se que o Direito Internacional Ambiental não pode mais depender exclusivamente das decisões dos Estados-nações, pois em matérias que afetam a todos, a comunidade global deve se mostrar unida e buscar alternativas para que as metas sejam cumpridas, mesmo quando um sujeito se rebela contra a cooperação mundial.

Por fim, será analisado o papel dos Municípios como novos atores na elaboração de políticas públicas sobre mudanças climáticas, utilizando as capitais brasileiras como caso concreto. Analisam-se as medidas adotadas pelos membros

brasileiros do C40, e conclui-se que mesmo não possuindo competência para assinar tratados internacionais, eles estão buscando dar cumprimento aos termos do compromisso. Para tanto, utilizou-se no trabalho a metodologia teórico-documental, método hipotético-dedutivo de revisão bibliográfica e legal.

1. A evolução da proteção ambiental e da percepção sobre as mudanças climáticas

Até meados da década de 1970, o Direito Ambiental ou a “questão ecológica” não estavam presentes no cotidiano dos moradores dos grandes centros urbanos.³ Desde então, muito se evoluiu, e não passou despercebida a crise ambiental trazida pela alteração que se processa no clima, ou o fato de que as consequências deste problema se desenrolam mundialmente. Como disse Sachs: “o desenvolvimento sustentável é um desafio planetário”,⁴ especialmente considerando que boa parte dos danos ambientais possuem um caráter transfronteiriço, fazendo com que o elemento *território* passe a constituir uma limitação à efetiva proteção jurídica e administrativa do meio ambiente.⁵

Porém, os Estados relutam em agir contra problemas globais, como mudanças climáticas, a menos que todo o mundo (ou quase todo o mundo) seja requisitado a fazer o mesmo, para evitar os *free-riders*.⁶ Isso porque as ações unilaterais são feitas às custas do próprio Estado, o valor dos custos da implantação de medidas que protejam o meio ambiente se reflete no preço de exportação dos produtos nacionais, ferindo a competitividade de seus produtos no mercado internacional, sem necessariamente resolver o problema, se os outros continuarem a poluir. Assim, percebe-se que há um grande risco a ser enfrentado: ou as regras e normas ambientais se generalizam globalmente, aproximando as legislações nacionais, ou o sistema de proteção ao meio ambiente que se estabeleceu até hoje entrará em colapso.⁷ Por esse motivo, o período histórico atual tem sido chamado de sociedade

³ BARBOSA, Lívia Neves; DRUMMOND, José Augusto. Os direitos da natureza numa sociedade relacional: reflexões sobre uma nova ética ambiental. **Estudos históricos**. Rio de Janeiro, vol. 7, nº 14, 1994, p.1.

⁴ SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Garamond. 2009, p. 58.

⁵ MORATO LEITE, José Rubens e CAETANO, Matheus Almeida. Breves reflexões sobre os elementos do Estado de Direito Ambiental Brasileiro. *In*: MORATO LEITE, José Rubens; FERREIRA, Heline Sivini; CAETANO, Matheus Almeida. **Repensando o Estado de Direito Ambiental**. Florianópolis: Editora Boiteux, 2012, p. 61.

⁶ “Caroneiros” (tradução livre). Países que pegam carona, ou se beneficiam do sacrifício de outros Estados, sem adotar políticas próprias.

⁷ KISS, A. **Introduction to international environmental law**. Course I in the UNITAR programme of Training for the Application of Environmental Law. Geneva, Switzerland: United Nations Institute for Training and Research (UNITAR), 1997, p. 10-12. Ver também: BODANSKY, D. The

de risco (global) ou sociedade complexa, que “configura-se por uma produção difusa de riscos de natureza abstrata, indetermináveis e com um alcance global”.⁸

Ao estudar as sociedades que entraram em colapso, Jared Diamond⁹ percebeu que a sociedade global está à beira de uma catástrofe, relatando que os problemas ambientais que enfrentamos hoje em dia incluem os mesmos oito problemas que minaram as sociedades do passado e quatro novas ameaças, entre elas, as mudanças climáticas provocadas pelo homem.

Já Rachel Carson¹⁰ notou que, se por um lado, sempre existiram substâncias causadoras de câncer na natureza (e os seres vivos evoluíram e se adaptaram para sobreviver a essas substâncias), por outro lado, com a revolução industrial o mundo passou a presenciar mudanças contínuas e cada vez mais aceleradas. Dessa forma, fazendo com que o mundo natural fosse sendo substituído por um mundo artificial, o homem passou a criar substâncias cancerígenas sobre as quais não tem proteção, e não consegue evoluir ou se adaptar às novas condições. Neste sentido, Lovelock¹¹ explicou como a Terra sempre tenta se recompor, e que nosso erro é tirar mais do que a Terra consegue renovar.

Seguindo essa lógica, percebe-se que sempre existiram mudanças climáticas naturais (temporárias e regionais), mas as mudanças climáticas causadas pelo homem têm alcance global e irreversível. Assim, apesar de o homem ter sobrevivido às mudanças climáticas naturais, pode não se adaptar (na velocidade necessária) para sobreviver à crise climática que ele criou. O que foi confirmado posteriormente pelo Relatório Meadows¹²: “o homem pode perceber a problemática e, no entanto, apesar de seu considerável conhecimento e habilidades, ele não compreende as origens, a significação e a correlação de seus vários componentes e, assim, é incapaz de planejar soluções eficazes”.

Legitimacy of International Governance: a Coming Challenge for International Environmental Law? **The American Journal of International Law**, Vol. 93, No. 3 (Jul. 1999), p. 604-607. Para entender melhor o conceito de *free-rider* e suas implicações, ver BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. **Fundamentos de política e gestão ambiental**: os caminhos do desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2012, p. 147-150.

⁸ CAETANO, Matheus Almeida. A conservação da biodiversidade e o tratamento das mudanças climáticas pelo Estado de Direito Ambiental Brasileiro: para além do programa de decisão da precaução. In: MORATO LEITE, José Rubens; FERREIRA, Helene Sivini; CAETANO, Matheus Almeida. **Repensando o Estado de Direito Ambiental**. Florianópolis: Editora Boiteux, 2012, p. 232-233.

⁹ DIAMOND, Jared. **Colapso**: como as sociedades escolhem o fracasso ou o sucesso. Rio de Janeiro: Record, 2005.

¹⁰ CARSON, Rachel. **Primavera Silenciosa**. São Paulo: Gaia, 2010, p. 225-226.

¹¹ LOVELOCK, James. **Gaia**: alerta final. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. p. 234.

¹² MEADOWS, Dennis; MEADOWS, Donatella. **Limites do crescimento**. São Paulo: Editora Perspectiva S.A., 1972. p. 11.

Com o Relatório Brundtland, a comunidade internacional percebeu que “nenhum país pode desenvolver-se isoladamente. Por isso a busca do desenvolvimento sustentável requer um novo rumo para as relações internacionais”, já que “a unificação das necessidades humanas requer um sistema multilateral que respeite o princípio do consenso democrático e reconheça que há não apenas uma Terra, mas também um só mundo”.¹³ Nosso futuro comum teve um grande impacto e levou à realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio/92), e à elaboração da Agenda 21 (“um diagrama para a proteção do nosso planeta e seu desenvolvimento sustentável”) e da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC).¹⁴

2. Os tratados sobre mudanças climáticas e sua internalização no Brasil

A CQNUMC foi a primeira convenção internacional a tratar sobre as mudanças climáticas, onde os países signatários reconheceram que o sistema climático é um recurso compartilhado, cuja estabilidade pode ser afetada por ações humanas, já que as ações antrópicas geram a emissão de gases causadores do efeito estufa, que elevam a temperatura da Terra, alterando o clima. Pensando em evitar ou adiar tais consequências, estabeleceram ações e metas para a redução da emissão dos mesmos.¹⁵

Assim, tal convenção determina que, em consonância com a Carta das Nações Unidas e os princípios do Direito Internacional, os Estados possuem o direito soberano de explorar seus próprios recursos quanto às suas políticas ambientais e de desenvolvimento, e a responsabilidade de assegurar que as atividades que ocorrerem dentro de sua jurisdição ou controle não causem dano ao meio ambiente de outros Estados ou áreas fora de seus limites jurisdicionais.¹⁶ O Brasil assinou a CQNUMC em 1992, já tendo assumindo compromissos – como a comunicação nacional do inventário de emissões e das providências que foram tomadas para implementar a Convenção – quando da sua entrada em vigor.¹⁷

¹³ BRUNDTLAND, Relatório. **Nosso futuro comum**. 1987, p. 44.

¹⁴ NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/> Acesso em: 07 dez. 2019.

¹⁵ SISTER, G. **Mercado de Carbono e Protocolo de Quioto**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda., 2007, p. 7-9 e 27-29.

¹⁶ NAÇÕES UNIDAS. **United Nations Framework Convention on Climate Change**. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf> Acesso em: 07 dez. 2019.

¹⁷ GAZONI, A. O Protocolo de Kyoto e o estabelecimento de metas de redução de GG. In: SOUZA, R. (coord). **Aquecimento global e créditos de carbono: aspectos jurídicos e técnicos**. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2007, p. 60.

Em 1997, se deu a terceira Conferência das Partes da Convenção do Clima (COP-3), em Quioto, Japão. Dela resultou o Protocolo de Quioto, que estabeleceu os princípios e mecanismos que passariam a reger a questão das Mudanças do Clima, conferindo, aos países da Convenção sobre Mudanças Climáticas (anexo I), metas de redução de emissões individuais. Assim, estariam estes obrigados a promover reduções diferenciadas de suas emissões desses gases, em pelo menos cinco por cento abaixo dos níveis de 1990 no período de compromisso de 2008 a 2012.¹⁸ Para dar efetividade ao acordo, o governo brasileiro publicou o Decreto n 5.445, de 12 de maio de 2005, que promulgou o Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima,¹⁹ seguido pelo Decreto n° 6.263, que instituiu o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima e Crescimento (CIMCC), orientou a elaboração do Plano Nacional sobre Mudança do Clima e deu outras providências relativas ao tema.²⁰

Assim, a Política Nacional de Mudanças Climáticas (PNMC) foi instituída em 2009, pela Lei n° 12.187,²¹ para reforçar os princípios e objetivos da Convenção do Clima e o Protocolo de Quioto, e oficializar o compromisso voluntário do Brasil de redução de emissões de gases de efeito estufa entre 36,1% e 38,9% das emissões projetadas até 2020 (art. 12). Observa-se que reduções de emissões projetadas não possuem a mesma efetividade que reduções de padrões de emissões passadas (como estabeleceu o protocolo de Quioto para os países desenvolvidos). A lei busca garantir o desenvolvimento sustentável, a fim de atingir o crescimento econômico, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais (parágrafo único do artigo 4°). Ela prevê instrumentos de incentivos a ações de combate ao aquecimento global e adequação da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) à Política Nacional de Mudanças Climáticas.

A PNMC foi regulamentada pelo Decreto N° 7.390, de 9 de dezembro de 2010,²² que estimou a projeção das emissões nacionais de gases do efeito estufa para o ano de 2020 em 3.236 milhões tonCO₂eq (art.5°), e pretendeu implementar

¹⁸ SISTER, G. **Mercado de Carbono e Protocolo de Quioto**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda. 2007, p. 7-9 e 27-29.

¹⁹ BRASIL. **DECRETO N° 5.445/2005**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5445.htm Acesso em: 07 dez. 2019.

²⁰ BRASIL. **DECRETO N° 6.263/2007**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6263.htm Acesso em: 07 dez. 2019.

²¹ BRASIL. **LEI N° 12.187/2009**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm Acesso em: 25 out. 2017.

²² BRASIL. **DECRETO N° 7.390/2010**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7390.htm Acesso em: 25 out. 2017.

ações que almejem reduzir entre 1.168 milhões de tonCO₂eq e 1.259 milhões de tonCO₂eq do total das emissões estimadas. Porém, conforme descrito pelo Observatório do Clima, as projeções estimadas se basearam em duas premissas exageradas: “a de que o PIB brasileiro cresceria 5% ao ano até 2020 e a de que toda a demanda adicional de energia, na ausência de política pública, seria atendida por combustíveis fósseis”.²³ Assim, as reduções contabilizadas pelo governo brasileiro não são reais. Por fim, o Decreto nº 9.578/2018 consolidou os atos normativos que dispõem sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e a Política Nacional sobre Mudança do Clima, e revogou os Decretos 7.343/2010 e 7.390/2010.²⁴

Em 2012 terminou o primeiro período do compromisso estabelecido em Quioto, que havia começado em 2008, sem atingir plenamente seus objetivos. Isso porque, apesar de a União Europeia ter reduzido suas emissões em 19%, as emissões globais aumentaram cerca de 38%, e segundo o IPCC, de 1880 a 2012, a temperatura média global aumentou 0,85°C. O segundo período de compromisso começou em 1 de janeiro de 2013, terminando em 2020, também sem sucesso. As emissões cresceram 0,6% em relação às emissões de 2013 e 60% em relação às emissões de 1990.²⁵

Já em 2015, na elaboração da sua Contribuição Nacionalmente Determinada (iNDC), o Brasil adotou uma meta de redução absoluta nas suas emissões: 37% de corte em 2025 em relação aos níveis de 2005, além da implementação de um Plano Nacional de Adaptação.²⁶

No Dia da Terra, 22 de abril de 2016, na 21ª Conferência das Partes em Paris, as Partes da UNFCCC assinaram o Acordo de Paris, comprometendo-se a empreender esforços para combater as mudanças climáticas e se adaptar aos seus efeitos, com apoio reforçado para ajudar os países em desenvolvimento a fazer o mesmo. Assim, o tratado reforçou o esforço global para deter a mudança climática, mantendo a elevação da temperatura global neste século bem abaixo de 2 graus acima dos níveis pré-industriais e buscar esforços para limitar ainda mais

²³ OBSERVATÓRIO DO CLIMA. SEEG 2019: Relatório-Síntese. **Análise das Emissões brasileiras de Gases de Efeito Estufa e suas implicações para a meta do Brasil: 1970-2018.** Disponível em: http://www.observatoriodoclima.eco.br/wp-content/uploads/2019/11/OC_SEEG_Relatorio_2019pdf.pdf Acesso em: 09 jun. 2020.

²⁴ BRASIL. **DECRETO Nº 9578/2018.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9578.htm Acesso em: 08 fev. 2020.

²⁵ GLOBAL CARBON EMISSIONS. Disponível em: <https://www.co2.earth/global-co2-emissions> Acesso em: 26 jun. 2020.

²⁶ OBSERVATÓRIO DO CLIMA. SEEG 2019: Relatório-Síntese. **Análise das Emissões brasileiras de Gases de Efeito Estufa e suas implicações para a meta do Brasil: 1970-2018.** Disponível em: http://www.observatoriodoclima.eco.br/wp-content/uploads/2019/11/OC_SEEG_Relatorio_2019pdf.pdf Acesso em: 09 jun. 2020.

o aumento da temperatura a 1,5°C.²⁷ A segunda revisão periódica do objetivo de longo prazo da Convenção do Clima deveria ter seu escopo decidido pelos países participantes da COP25, que ocorreu em 2019, em Madri. Porém, ante o fracasso das negociações, teve as decisões adiadas para 2020. Ao fim deste encontro, Alice Amorim Vogas, coordenadora de Política Climática e Engajamento do Instituto Clima e Sociedade (ICS), ressaltou que:

A despeito de toda a ação de desmantelamento da política ambiental, houve comparecimento em massa de governadores, prefeitos e do presidente do Congresso e demonstrações claras de que a sociedade brasileira continua se esforçando para ter o protagonismo global nessa agenda.²⁸

Verifica-se que, quando o Estado-nação deixa de se comprometer, cabe às autoridades locais e à sociedade civil um maior envolvimento no tema. Assim, ante o não atingimento das metas de redução de gases de efeito estufa estabelecidas em Quioto e Paris, percebe-se que, apesar de as questões globais exigirem um quadro jurídico homogêneo, ou seja, de um tratamento internacional para se desenvolver, precisam de uma nova abordagem. Deve-se fortalecer a participação dos atores locais, tanto no debate quanto no desenvolvimento de mecanismos mitigadores, estabelecendo metas individuais para as grandes metrópoles.

As políticas sobre mudanças climáticas até o momento priorizaram o desenvolvimento e a implementação de um regime internacional do clima. A internacionalização do tema, apesar de necessária, não pode ignorar a relevância da participação dos atores locais, uma vez que muitas atividades humanas que contribuem para o aquecimento global ocorrem neste nível e são afetadas pelos impactos e desastres naturais decorrentes dessas mudanças.²⁹ Deve-se perceber que as cidades são as primeiras a sofrer com as alterações ambientais antrópicas, logo, o que é considerado local não pode ser o oposto do global, e sim parte essencial deste.³⁰

²⁷ NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/mudanca-climatica/> Acesso em: 07 dez. 2019.

²⁸ G1. **COP 25:** veja repercussão do acordo que adiou para 2020 decisões sobre combate ao aquecimento global.

Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/12/15/cop-25-veja-repercussao-do-acordo-que-adiou-para-2020-decisoes-sobre-combate-ao-aquecimento-global.ghtml> Acesso em: 12 jan. 2020.

²⁹ BARBI, Fabiana. **Mudanças climáticas e respostas nas cidades:** os riscos na Baixada Santista. Campinas-SP: Unicamp, 2015, p. 30.

³⁰ MOURA, Alexandrina Soubreira de (org.). **Políticas Públicas e meio ambiente:** da economia política às ações setoriais. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/ Editora Massangana, 2012.

3.1. O comprometimento global dos atores locais

Em 1990, o ICLEI (Governos Locais pela Sustentabilidade) foi fundado por 200 governos locais de 43 países, que se reuniram no primeiro Congresso Mundial de Governos Locais por um Futuro Sustentável na sede das Nações Unidas, em Nova York. Formou-se, assim, uma rede global de governos locais e regionais comprometida com o desenvolvimento urbano sustentável, com o objetivo de influenciar as políticas de sustentabilidade e impulsionando a “ação local para o desenvolvimento de baixo carbono, baseado na natureza, equitativo, resiliente e circular”. Assim, adotaram a Agenda 21 Local, “um programa de promoção da governança participativa e planejamento do desenvolvimento sustentável local”, e o Cidades pela Proteção do Clima (CCP).³¹

Em outubro de 2005, sob a liderança do Prefeito de Londres, foi formado o C20, grupo de metrópoles (São Paulo entre elas) que buscavam estabelecer ações e parcerias para a redução de GEE. Em 2006, passou a ser chamada de C40 (*Cities Climate Leadership Group*) por reunir as 40 cidades mais populosas, sigla que convencionou-se manter, apesar do aumento do número de associados à rede. Este grupo, formado por cidades de todo o globo, se reúne para diminuir os efeitos da poluição no clima mundial. Juntos, eles devem cumprir o desafio de diminuir em 1 gigatonelada (1 bilhão de toneladas) a emissão de gases que provocam o efeito estufa até 2020.³² O envolvimento em redes de cooperação como o C40 e o ICLEI é importante, pois favorece a troca de experiências com cidades do mundo todo sobre ações estratégicas de enfrentamento às mudanças climáticas.³³ No Brasil, participam da rede: Salvador, Curitiba, Rio de Janeiro e São Paulo.³⁴

Em março de 2015, Salvador passou a fazer parte da rede³⁵ e, no mesmo mês, Buenos Aires sediou o Fórum Latino-Americano de Prefeitos da C40, onde foi assinado o Pacto de Prefeitos. Nesta declaração, os prefeitos se comprometem a realizar as seguintes ações:

- a) Desenvolver e divulgar publicamente um inventário das emissões de GEE, de forma consistente com o Protocolo Global de Inventários de

³¹ ICLEI. Quem somos. Disponível em: <http://sams.iclei.org/quem-somos.html> Acesso em: 26 jun. 2020.

³² O site do grupo não informa se a meta foi cumprida.

³³ SÃO PAULO. **Memorando de Entendimento entre São Paulo e C40**. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/aceso_a_informacao/MemoEntendimento_C40.pdf Acesso em: 12 dez. 2019.

³⁴ BARBI, Fabiana. **Mudanças climáticas e respostas nas cidades**: os riscos na Baixada Santista. Campinas-SP: Unicamp, 2015, p. 118.

³⁵ C40. C40 membership grows to 75 global cities. Disponível em: https://www.c40.org/blog_posts/c40-membership-grows-to-75-global-cities. Acesso em: 12 dez. 2019.

Emissão de Gases de Efeito Estufa de Dimensão Comunitária, antes do final de 2016.

- b) Identificar e divulgar publicamente os perigos climáticos antes do final de 2016.
- c) Definir e divulgar publicamente uma meta para reduzir as emissões de GEE antes do final de 2017.
- d) Publicar planos de mitigação e adaptação às mudanças climáticas antes do final de 2018.³⁶

Porém, grande parte das cidades-membro (inclusive São Paulo) não cumpriu a tempo os compromissos assumidos, o que gera o questionamento: por se tratar de *soft law*,³⁷ a falta de sanções ou recompensas fragiliza o comprometimento desses atores?

3.2. A crise internacional gerada por governantes que negam o aquecimento global e o fortalecimento da participação das lideranças locais

Com o anúncio da saída dos Estados Unidos da América (EUA) do Acordo de Paris sobre as Mudanças Climáticas, em 2017, ficou claro que as novas gerações de problemas ambientais requerem uma forma mais flexível de legislar, que não dependa somente do consenso/agenda dos Estados. Imediatamente após o pronunciamento do Presidente Trump, os governos do Brasil, Canadá, China e União Europeia (UE) informaram que continuarão a honrar seus compromissos com o Acordo de Paris, mesmo se os EUA se retirarem. Observou-se também uma movimentação contra a decisão de Trump dentro do seu próprio país, pois 12 governadores e vários prefeitos assinaram um manifesto apoiando o Acordo e informaram o interesse em negociar diretamente com as Nações Unidas para se manterem de forma independente no Acordo de Paris.³⁸

Mais recentemente, em 2019, a chegada à presidência de Jair Bolsonaro preocupou os ambientalistas, pois durante sua campanha, prometeu que tiraria o Brasil do Acordo de Paris (algo que logo relativizou ante as queixas dos empresários de que perderiam seus certificados de qualidade para poder exportar suas

³⁶ SÃO PAULO. **Memorando de Entendimento entre São Paulo E C40**. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/acesso_a_informacao/MemoEntendimento_C40.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/ acesso_a_informacao/MemoEntendimento_C40.pdf) Acesso em: 12. Dez. 2019.

³⁷ Para Dallari Bucci, *soft law* são normas que não se efetivam pela coação estatal (a violência legítima weberiana), mas pela indução à ação pré-definida (Estado-incitador). In: DALLARI BUCCI. M.P. **Políticas Públicas: reflexões para um conceito jurídico**. São Paulo: Ed. Saraiva/UNISANTOS, 2006.

³⁸ FELIPE, Leandra. **Clima: estados e cidades americanas decidem boicotar decisão de Trump**. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-06/clima-estados-e-cidades-americanas-decidem-boicotar-decisao-de-trump> Acesso em: 11 jan. 2020.

matérias-primas), demonstrando a força da pressão de atores privados sobre o tema. Além disso, é possível argumentar que o Brasil não poderia sair do acordo do Clima, em razão do princípio do não retrocesso ecológico, fixado no art. 225 da Constituição Federal. Seguindo um padrão mínimo de proteção ambiental, o Ordenamento Jurídico Brasileiro não comporta recuo injustificado.³⁹

Logo após as eleições, Bolsonaro desistiu de sediar a 25ª Conferência do Clima da Organização das Nações Unidas (COP-25), que seria em agosto de 2019, no Brasil. Ele disse, ainda, que o Brasil estaria fora da COP-25. No entanto, após repercussão negativa, voltou parcialmente atrás e confirmou a presença do país no evento. Também chegou a cancelar a realização do encontro regional da Organização das Nações Unidas (ONU), *Climate Week* (Semana do Clima), que ocorreria entre os dias 19 e 23 de agosto, em Salvador, Bahia. Porém, ao saber deste pronunciamento, a Prefeitura de Salvador consultou a Convenção do Clima da ONU (UNFCCC) sobre a possibilidade de Salvador sediar a *Latin America and Caribe Climate Week* (LACCW), em agosto, mesmo com oposição do governo federal. Até então, não havia precedente na história da Convenção de um governo subnacional sediar um evento oficial da UNFCCC sem a concordância do governo federal. Após pressão política do Prefeito de Salvador, o Ministro do Meio Ambiente voltou atrás e concordou com o evento. A LACCW foi um sucesso e consolidou o Município como líder no tema.

Isso demonstra a importância dos atores locais na elaboração de políticas públicas sobre mudanças climáticas em tempos em que os governos nacionais regridem na abordagem do tema. Se, por um lado, o atual Ministro do Meio Ambiente praticamente zerou o orçamento para implementar políticas sobre mudanças climáticas no Brasil (a pasta bloqueou 95% dos R\$ 11,8 milhões que o programa tinha para 2019),⁴⁰ por outro lado, Salvador participa do C40, está na fase de implantação do Painel Salvador de Mudança do Clima (IPCC Salvador) e inicia o desenvolvimento do Plano Municipal de Adaptação e Mitigação às Mudanças Climáticas. Assim, com uma globalização includente, os Estados-nação deixarão de ser o *locus* principal das estratégias de desenvolvimento.⁴¹

³⁹ MORATO LEITE, José Rubens; FERREIRA, Helene Sivini. A Expressão dos Objetivos do Estado de Direito Ambiental na Constituição Federal de 1988. In: MORATO LEITE, José Rubens; FERREIRA, Helene Sivini; CAETANO, Matheus Almeida. **Repensando o Estado de Direito Ambiental**. Florianópolis: Editora Boiteux, 2012, p. 40.

⁴⁰ O GLOBO. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/ministerio-do-meio-ambiente-bloqueia-95-da-verba-para-clima-23646502> Acesso em: 27 jan. 2020.

⁴¹ SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento**: includente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

Desta forma, considerando que as normas ambientais internacionais começam a implicar atores não estatais (que não o consentiram diretamente), o consentimento dos Estados perde relevância e governos subnacionais ou regimes legais privados não estatais criaram o “direito global sem Estado”, que é responsável pela multiplicidade das dimensões do pluralismo do Direito global.⁴²

3.3. O impacto das mudanças climáticas nos municípios

Apurando os dados disponibilizados pelo IBGE, o Programa Cidades Sustentáveis⁴³ destacou o quanto as mudanças climáticas afetam os municípios brasileiros:

Segundo a pesquisa do IBGE, entre 2013 e 2017, dos 5.570 municípios brasileiros, 2.706 (48,6%) foram afetados por secas, 1.726 (31,0%) por alagamentos, 1.515 (27,2%) por enxurradas, 1.093 (19,6%) por processos erosivos acelerados e 833 (15,0%) por deslizamentos. No entanto, em 2017, 59,0% dos municípios brasileiros não apresentavam nenhum instrumento voltado à prevenção de desastres, e apenas 14,7% (821 municípios) tinham Plano de Contingência e/ou Prevenção para a seca.

Ainda de acordo com a Munic, dentre os instrumentos de planejamento e de gestão de risco pesquisados, os mais presentes eram: Plano Diretor que contemple a prevenção de enchentes, inundações graduais ou enxurradas e inundações bruscas (25,3%); e Lei de Uso e Ocupação do Solo que considere a prevenção de enchentes ou inundações graduais, ou enxurradas ou inundações bruscas (23,1%). Em 2013, esses índices eram, respectivamente, de 17,2% e 14,8%.

Nos últimos quatro anos cobertos pela pesquisa, episódios de seca atingiram 2.706 municípios (48,6%). O Nordeste teve a maior proporção de municípios afetados (82,6%) e o Sul, a menor (10,7%). Roraima teve 14 dos 15 municípios atingidos. Apenas 14,7% (821 municípios) informaram ter Plano de Contingência e/ou Prevenção para a seca.

Os alagamentos atingiram 1.729 municípios (31,0%), com maior concentração na região Sul (53,9%) e menor no Nordeste (13,2%). Quanto maior a classe de tamanho da população dos municípios, maior a proporção destes atingidos por alagamentos: 92,9% das cidades com mais de 500 mil habitantes contra 18,8% das que têm até 5 mil moradores.

Em 1.093 municípios (19,6%) ocorreram processos erosivos acelerados, com a maior concentração naqueles com mais de 500 mil habitantes, 54,8%, contra 13,9% naqueles com até 5 mil. As enchentes ou inundações graduais atingiram 1.515 municípios (27,2%) nos últimos quatro anos, com maior concentração na região Sul (50,7%) e menor no Nordeste (7,2%). O maior percentual de municípios atingidos ocorreu no Amazonas (90,3%).

⁴² FISCHER-LESCANO, A.; TEUBNER, G. Regime-Collisions: The vain search for legal unity in the fragmentation of global law. *Michigan Journal of International Law*. 2003-2004, p. 1009.

⁴³ GOULART, Z. PCS participa pela primeira vez da Conferência do Clima da ONU. 2019. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/noticia/detalhe/2940> Acesso em: 12 jan. 2020.

As enxurradas ou inundações bruscas, provocadas por chuvas intensas, que fazem os canais naturais de drenagem transbordarem de forma rápida e imprevisível, atingiram 1.590 municípios, com maior concentração na região Sul (55,3%) e nos municípios de 100 mil a 500 mil (61,9%) habitantes. O estado menos afetado foi o Ceará (1,3%).

Escorregamentos e deslizamentos de encostas ocorreram em 833 municípios (15,0%), tendo como causa principal a infiltração de água das chuvas combinada com mudanças nas condições naturais do relevo, como cortes para construção de moradias, rodovias, aterros e outras obras. As regiões Sudeste (21,2%) e Sul (24,8%) foram as que apresentaram a maior concentração de municípios atingidos por escorregamento ou deslizamento de encostas, e a menor, a Centro-Oeste (3,2%). O maior percentual ocorreu nos municípios com mais de 500 mil habitantes (61,9%), contra 9,9% naqueles com mais de 5 mil até 10 mil habitantes (9,9%).

Mesmo percebendo o quanto as mudanças climáticas afetam as cidades, apenas seis capitais brasileiras possuem lei sobre mudanças climáticas: Belo Horizonte,⁴⁴ Fortaleza,⁴⁵ Palmas,⁴⁶ Recife,⁴⁷ Rio de Janeiro⁴⁸ e São Paulo⁴⁹. Porém, verifica-se que enquanto algumas capitais estabeleceram metas ambiciosas, que não conseguiram cumprir, outras não estabeleceram quaisquer metas, tornando suas leis pouco efetivas, como se pode observar na Tabela 1:

⁴⁴ BELO HORIZONTE. **Política municipal de mitigação dos efeitos da mudança climática.** LEI Nº 10.175/2011. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/2011/1018/10175/lei-ordinaria-n-10175-2011-institui-a-politica-municipal-de-mitigacao-dos-efeitos-da-mudanca-climatica> Acesso em: 18 jan. 2020.

⁴⁵ FORTALEZA. **Política de Desenvolvimento Urbano de Baixo Carbono de Fortaleza.** LEI Nº 10.586/2017. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ce/f/fortaleza/lei-ordinaria/2017/1058/10586/lei-ordinaria-n-10586-2017-dispoe-sobre-a-politica-de-desenvolvimento-urbano-de-baixo-carbono-de-fortaleza-e-da-outras-providencias> Acesso em: 18 jan. 2020.

⁴⁶ PALMAS. **Política Municipal de Mudanças Climáticas.** LEI Nº 1182/2003. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/LEI%20ORDINARIA%20N%C2%BA%201182%20de%2013-05-2003%2017-8-34.pdf> Acesso em: 18 jan. 2020.

⁴⁷ RECIFE. **Política de sustentabilidade e de enfrentamento das mudanças climáticas do Recife.** LEI Nº 18.011/2014. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pe/r/recife/lei-ordinaria/2014/1801/18011/lei-ordinaria-n-18011-2014-dispoe-sobre-a-politica-de-sustentabilidade-e-de-enfrentamento-das-mudancas-climaticas-do-recife-e-da-outras-providencias> Acesso em: 18 jan. 2020.

⁴⁸ RIO DE JANEIRO. **Política Municipal sobre Mudança do Clima.** LEI Nº 5.248/2011. Disponível em: <https://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/5cb7185d3c0ecda1832578250070fb60?OpenDocument> Acesso em: 18 jan. 2020.

⁴⁹ SÃO PAULO. **Política de Mudança do Clima no Município de São Paulo.** LEI Nº 14.933/2009. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/2009/1493/14933/lei-ordinaria-n-14933-2009-institui-a-politica-de-mudanca-do-clima-no-municipio-de-sao-paulo> Acesso em: 18 jan. 2020.

Tabela 1. Metas nas legislações municipais

	Belo Horizonte	Fortaleza	Palmas	Recife	Rio de Janeiro	São Paulo
LEI Nº	10.175/2011	10.586/2017	1.011/2001	18011/2014	5.248/2011	14.933/2009
Meta de redução	30% até 2015	15,5% até 2020 e 20% até 2030	Não estabelece metas	Não estabelece metas	8% até 2012, 16% até 2016, 20% até 2020.	30% até 2012
Legislação correlata	DECRETO Nº 14.794/ 2012 (Promove a política municipal de mitigação dos efeitos da mudança climática por meio do plano municipal de redução das emissões de gases de efeito estufa). ⁵⁰			DECRETO Nº 29.573/2016 (Dispõe sobre a regulamentação da certificação em sustentabilidade ambiental, prevista no capítulo IV da LEI MUNICIPAL Nº 18.011/ 2014). 29.573/2016 (Dispõe sobre a regulamentação da certificação em sustentabilidade ambiental, prevista no capítulo IV da LEI MUNICIPAL Nº 18.011/ 2014). ⁵¹		DECRETO Nº 50866/2009 (Dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Comitê Municipal de Mudança do Clima e Economia); ⁵² DECRETO Nº 52245/2011 de 15/04/2011 (Altera o DECRETO Nº 50866/2009); ⁵³ LEI ORDINÁRIA Nº 16802/2018 de 17/01/2018 (Altera o art. 50 da LEI 14.933/2009); ⁵⁴ DECRETO Nº 58323/2018 de 16/07/2018 (regulamenta o art. 50 da LEI 14.933/2009). ⁵⁵

Fonte: Tabela confeccionada pela autora Mariana Ramos Oliveira

⁵⁰ SÃO PAULO. **DECRETO Nº 14.794/ 2012**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/decreto/2012/1480/14794/decreto-n-14794-2012-promove-a-politica-municipal-de-mitigacao-dos-efeitos-da-mudanca-climatica-por-meio-do-plano-municipal-de-reducao-das-emissoes-de-gases-de-efeito-estufa> Acesso em: 19. Jan. 2020.

⁵¹ RECIFE. **DECRETO Nº 29.573/2016**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/l/pe/r/recife/decreto/2016/2958/29573/decreto-n-29573-2016-dispoe-sobre-a-regulamentacao-da-certificacao-em-sustentabilidade-ambiental-prevista-no-capitulo-iv-da-lei-municipal-n-18011-de-28-de-abril-de-2014> Acesso em: 19. Jan. 2020.

⁵² SÃO PAULO. **DECRETO Nº 50.866/2009**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/decreto/2009/5087/50866/decreto-n-50866-2009-dispoe-sobre-as-competencias-a-composicao-e-o-funcionamento-do-comite-municipal-de-mudanca-do-clima-e-ecoeconomia-instituido-pelo-artigo-42-da-lei-n-14933-de-5-de-junho-de-2009-que-estabelece-a-politica-de-mudanca-do-clima-no-municipio-de-sao-paulo> Acesso em: 19. Jan. 2020.

⁵³ SÃO PAULO. **DECRETO Nº 52245/2011**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/decreto/2011/5225/52245/decreto-n-52245-2011-introduz-alteracoes-nos-incisos-i-e-ii-do-capitulo-3-do-decreto-n-50866-de-21-de-setembro-de-2009-que-dispoe-sobre-as-competencias-a-composicao-e-o-funcionamento-do-comite-municipal-de-mudanca-do-clima-e-ecoeconomia-instituido-pelo-artigo-42-da-lei-n-14933-de-5-de-junho-de-2009> Acesso em: 19. Jan. 2020.

⁵⁴ SÃO PAULO. **LEI ORDINÁRIA Nº 16802/2018**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/2018/1681/16802/lei-ordinaria-n-16802-2018-da-nova-redacao-art-50-da-lei-n-14933-2009-que-dispoe-sobre-o-uso-de-fontes-motrices-de-energia-menos-poluentes-e-menos-geradoras-de-gases-do-efeito-estufa-na-frota-de-transporte-coletivo-urbano-do-municipio-de-sao-paulo-e-da-outras-providencias> Acesso em: 19. Jan. 2020.

⁵⁵ SÃO PAULO. **DECRETO Nº 58323/2018**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/decreto/2018/5833/58323/decreto-n-58323-2018-dispoe-sobre-as-competencias-a-composicao-e-o-funcionamento-do-comite-gestor-do-programa-de-acompanhamento-da-substituicao-de-frota-por-alternativas-mais-limpas-instituido-pelo-artigo-50-6-inciso-ii-da-lei-n-14933-de-5-de-junho-de-2009-que-estabelece-a-politica-de-mudanca-do-clima-no-municipio-de-sao-paulo-na-redacao-conferida>

Outras capitais já estão iniciando seu engajamento no combate às mudanças climáticas. Por exemplo, Curitiba faz parte do C40 desde 2017, e deu início à construção de um plano de governo alinhado à redução das emissões de gases do efeito estufa, que já deve ser implementado a partir de 2021.⁵⁶ Já Salvador participa do C40, e iniciou o programa Salvador resiliente⁵⁷ (parte do programa 100 cidades resilientes da Fundação Rockefeller⁵⁸), está na fase de implantação do Painel Salvador de Mudança do Clima (IPCC Salvador) e inicia o desenvolvimento do Plano Municipal de Adaptação e Mitigação às Mudanças Climáticas, seguindo o Inventário de emissões de gases de efeito estufa de Salvador:

A Prefeitura de Salvador estabeleceu uma meta para o aniversário de 500 anos da cidade. Até o ano de 2049, a capital baiana deve zerar a emissão de carbono, afirmou o prefeito ACM Neto durante o evento de início da elaboração do Plano de Mitigação e Adaptação às Mudanças do Clima em Salvador.⁵⁹

Salvador contratou o renomado cientista e climatologista brasileiro Carlos Nobre para participar da elaboração do plano. O climatologista ressaltou a importância do envolvimento das grandes cidades no combate à crise climática e adaptação às mudanças, elaborando políticas locais:

Simbolicamente, são poucas capitais brasileiras, com mais de dois milhões de habitantes, que realmente colocam a questão climática como prioridade. Salvador está em primeiro lugar no país, caminhando a passos largos com um plano que está sendo desenvolvido de forma séria e científica.

(...)

É importante reduzir as emissões das cidades, mas fundamental mesmo é a adaptação. Salvador é uma cidade costeira. Por isso, já tem que se preocupar com o nível do mar que está aumentando, as ressacas se tornando mais fortes, as ondas de calor e os eventos extremos que causam estragos em Salvador. O clima está mudando e cidade precisa se adaptar as essas mudanças.⁶⁰

pelo-artigo-1-da-lei-n-16802-de-18-de-janeiro-de-2018 Acesso em: 19. Jan. 2020.

⁵⁶ CURITIBA. Disponível em: <https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/mudanca-climatica-pede-acoes-rapidas-e-engajamento-das-pessoas/49696> Acesso em: 19 jan. 2020.

⁵⁷ SALVADOR. **Salvador resiliente**. Disponível em: <http://salvadorresiliente.salvador.ba.gov.br/> Acesso em: 18 jan. 2020.

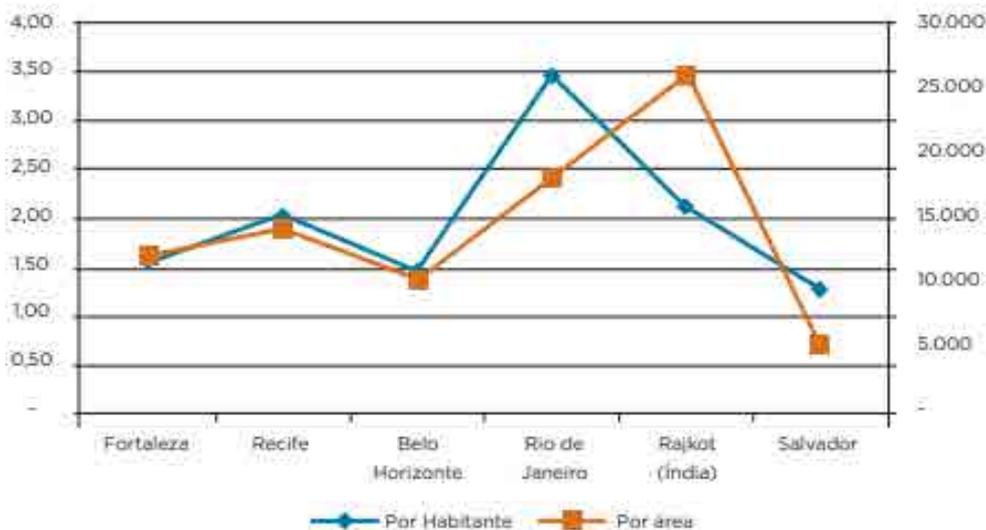
⁵⁸ 100 RESILIENT CITIES. Disponível em: <https://www.100resilientcities.org/100-cidades-resilientes-lanca-em-salvador-iniciativa-para-implementar-plano-de-resiliencia/> Acesso em: 19 jan. 2020.

⁵⁹ CORREIO DA BAHIA. **Carbono zero até 2049**: Salvador inicia plano para enfrentar mudanças climáticas. Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/carbono-zero-ate-2049-salvador-inicia-plano-para-enfrentar-mudancas-climaticas/> Acesso em: 19 jan. 2020.

⁶⁰ BAHIA.BA. **Capital é pioneira na elaboração de um plano contra as mudanças climáticas**. Disponível em: <https://bahia.ba/salvador/capital-e-pioneira-na-elaboracao-de-um-plano-contra-as-mudancas-climaticas/> Acesso em: 08 fev. 2020.

As cidades do C40 elaboraram seus respectivos inventários de emissões de gases de efeito estufa, possibilitando a comparação dos indicadores de emissões por município:

Gráfico 1 – Indicadores de emissões por município



Fonte: Inventário de emissões de gases de efeito estufa de Salvador⁶¹

O gráfico parece demonstrar que quatro das cinco cidades brasileiras no C40 não possuem emissões alarmantes, mas os números apresentados pelo IBGE demonstram sua vulnerabilidade aos efeitos das mudanças climáticas. Ademais, existe um desafio de mitigação para as cidades brasileiras e para o poder público municipal. Porém, há esperança, porque os governos locais têm assumido um importante protagonismo para combater os efeitos negativos das alterações do clima. Existem várias iniciativas lideradas por governos locais que têm produzido um efeito positivo no desenvolvimento de ações que garantam mais sustentabilidade às cidades brasileiras, como “Salvador Resiliente”.⁶² Essas ações estão alinhadas ou foram criadas com base nas agendas urbanas internacionais, como o Acordo de Paris, a Nova Agenda Urbana e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Isso demonstra que os governos locais devem perceber os

⁶¹ SALVADOR. **Inventário de emissões de gases de efeito estufa de Salvador**. Disponível em: <http://www.sustentabilidade.salvador.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/inventario-de-emissoes-de-gases-final-compressed.pdf?download=1> Acesso em: 16 fev. 2020.

⁶² SALVADOR. **Salvador resiliente**. Disponível em: <http://salvadorresiliente.salvador.ba.gov.br/> Acesso em: 18 jan. 2020.

marcos globais como oportunidades para políticas integradas, que assegurem o desenvolvimento das cidades e a cooperação entre os entes federativos para a superação dos desafios.⁶³

3.4. Os diferentes papéis dos estados nacionais e dos governos locais no desenvolvimento sustentável

A cooperação entre os entes federativos brasileiros pela preservação do meio ambiente, paisagens naturais notáveis, combate à poluição em qualquer de suas formas e a preservação das florestas, foi incentivada pela Lei Complementar 140/2011.⁶⁴ Esta fixou normas e estabeleceu competência comum na matéria. Assim, suas políticas públicas não podem ser conflitantes, pois devem buscar os mesmos objetivos fundamentais:

- I – proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;
- II – garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;
- III – harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;
- IV – garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

Da mesma forma, a PNMC (Política Nacional sobre Mudança do Clima) ressalta a necessidade de cooperação entre os entes federativos, ao estabelecer que:

Art. 3º. A PNMC e as ações dela decorrentes, executadas sob a responsabilidade dos entes políticos e dos órgãos da administração pública, observarão os princípios da precaução, da prevenção, da participação cidadã, do desenvolvimento sustentável e o das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, este último no âmbito internacional, e, quanto às medidas a serem adotadas na sua execução, será considerado o seguinte:

- I – todos têm o dever de atuar, em benefício das presentes e futuras gerações, para a redução dos impactos decorrentes das interferências antrópicas sobre o sistema climático;
- II – serão tomadas medidas para prever, evitar ou minimizar as causas identificadas da mudança climática com origem antrópica no território nacional, sobre as quais haja razoável consenso por parte dos meios científicos e técnicos ocupados no estudo dos fenômenos envolvidos;

⁶³ Cidades Sustentáveis. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/noticia/detalhe/2940> Acesso em: 12 jan. 2020.

⁶⁴ BRASIL. **Lei Complementar** Nº 140/2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm Acesso em: 27 jan. 2020.

- III – as medidas tomadas devem levar em consideração os diferentes contextos socioeconômicos de sua aplicação, distribuir os ônus e encargos decorrentes entre os setores econômicos e as populações e comunidades interessadas de modo equitativo e equilibrado e sopesar as responsabilidades individuais quanto à origem das fontes emissoras e dos efeitos ocasionados sobre o clima;
- IV – o desenvolvimento sustentável é a condição para enfrentar as alterações climáticas e conciliar o atendimento às necessidades comuns e particulares das populações e comunidades que vivem no território nacional;
- V – as ações de âmbito nacional para o enfrentamento das alterações climáticas, atuais, presentes e futuras, devem considerar e integrar as ações promovidas no âmbito estadual e municipal por entidades públicas e privadas.

Nesse sentido, segundo Sachs, o Estado nacional tem três funções principais no desenvolvimento sustentável: a articulação de espaços de desenvolvimento, do nível local ao transnacional; a promoção de parcerias entre todos os atores interessados; a harmonização de metas sociais, ambientais e econômicas.⁶⁵ Já Sergio Buarque defende que o papel dos líderes regionais no desenvolvimento local deve ser: “mobilizar e explorar as *potencialidades* locais e contribuir para *elevare as oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local*; ao mesmo tempo, deve assegurar a *conservação dos recursos naturais* locais”.⁶⁶

Ainda, observa-se que o modo como os sistemas nacionais determinam o Produto Interno Bruto (PIB) possui uma falha que tem consequências graves nas políticas públicas ambientais. Os sistemas distorcem o papel dos recursos naturais no processo econômico, pois não contabilizam a sua depreciação como um impacto negativo no PIB, como fazem com a depreciação de equipamentos de infraestruturas.⁶⁷ Ao mesmo tempo, os líderes locais verificam rapidamente o consumo de seus recursos naturais e seus reflexos na economia, pois percebem os problemas de baixo para cima e agem com mais rapidez para mitigar os danos.⁶⁸

Assim, a crise climática exige uma resposta mundial, envolvendo todos os continentes, comunidades locais e globais e os setores público e privado. Tanto nas negociações internacionais quanto nas escolhas individuais, é necessária

⁶⁵ SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento**: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

⁶⁶ BUARQUE, Sérgio. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**: metodologia de planejamento. Rio de Janeiro: Garamond, 2002, p. 25.

⁶⁷ GILIS, M. Economics, ecology and ethics: mending the broken circle for tropical forests. *In: Ecology, economics, ethics: the broken circle*. New Haven & London: Yale University Press, 1991.

⁶⁸ Para entender como lideranças locais podem verificar os impactos da diminuição de recursos naturais e tomar medidas mais rapidamente que líderes nacionais, verificar o capítulo “Caminhos opostos para o sucesso” em DIAMOND, Jared. **Colapso**: como as sociedades escolhem o fracasso ou o sucesso. Rio de Janeiro: Record, 2005.

a participação de atores com diferentes interesses, capacidades contributivas, recursos, valores e aspirações.⁶⁹

Considerações finais

O histórico relatado da evolução dos tratados internacionais sobre mudanças climáticas demonstra que o protagonismo das decisões sobre o tema sempre foi dos Estados-nações. Essas políticas decididas de cima para baixo não surtiram o efeito desejado. Nota-se que o meio ambiente global não pode mais depender exclusivamente das decisões dos Estados-nações, pois em matérias que afetam a todos, a comunidade internacional deve se mostrar unida e buscar alternativas para que as metas sejam cumpridas, mesmo quando um sujeito se rebela contra a cooperação mundial.

O não atingimento das metas de redução de gases de efeito estufa estabelecidas em Quioto e Paris deixou claro que o sistema desenvolvido não produziu os resultados necessários para impedir a crise do clima, e que o tema precisa ser tratado por uma nova perspectiva. Deve-se fortalecer a participação dos atores locais, tanto no debate quanto no desenvolvimento de mecanismos mitigadores, estabelecendo metas individuais, principalmente para as grandes metrópoles.

Analisando as políticas públicas adotadas pelos membros brasileiros do C40, verificamos que, mesmo não estando sujeitos a sanções, o estabelecimento de metas individuais incentiva a adoção de medidas mitigadoras. Assim, apesar de não possuírem competência para assinar tratados internacionais, os municípios brasileiros que assinaram o compromisso do C40 estão buscando dar cumprimento aos termos do acordo.

Conclui-se que o sistema jurídico federativo incentiva a atuação complementar de seus entes, para fortalecer as políticas e alcançar as metas estabelecidas, bem como, que a inclusão das lideranças locais significará um maior engajamento da população e uma capilarização da rede de medidas mitigadoras. Assim, o Estado-nação será pressionado a cumprir suas metas por seus próprios entes federativos, que também estarão comprometidos.

Referências

100 Resilient Cities. Disponível em: <https://www.100resilientcities.org/100-cidades-resilientes-lanca-em-salvador-iniciativa-para-implementar-plano-de-resiliencia/> Acesso em: 19 jan. 2020.

⁶⁹ Esty, Daniel C.; Ivanova, Maria H. Global Environmental Governance: Options & Opportunities (2002). **Forestry & Environmental Studies Publications Series**, 8. Disponível em: <https://elischolar.library.yale.edu/fes-pubs/8> Acesso em: 16 fev. 2020.

BAHIA.BA. **Capital é pioneira na elaboração de um plano contra as mudanças climáticas.** Disponível em: <https://bahia.ba/salvador/capital-e-pioneira-na-elaboracao-de-um-plano-contra-as-mudancas-climaticas/> Acesso em: 08 fev. 2020.

BARBI, Fabiana. **Mudanças climáticas e respostas nas cidades: os riscos na Baixada Santista.** Campinas-SP: Unicamp, 2015.

BARBOSA, Livia Neves; DRUMMOND, José Augusto. Os direitos da natureza numa sociedade relacional: reflexões sobre uma nova ética ambiental. **Estudos históricos.** Rio de Janeiro, vol. 7, nº 14, 1994.

BELO HORIZONTE. **Lei Ordinária Nº 1.0175/2011.** Política municipal de mitigação dos efeitos da mudança climática. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/2011/1018/10175/lei-ordinaria-n-10175-2011-institui-a-politica-municipal-de-mitigacao-dos-efeitos-da-mudanca-climatica> Acesso em: 18 jan. 2020.

BODANSKY, D. The Legitimacy of International Governance: a Coming Challenge for International Environmental Law? **The American Journal of International Law**, vol. 93, no. 3 (Jul., 1999), p. 604-607.

BRASIL. **DECRETO Nº 5.445/2005.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5445.htm Acesso em: 07 dez. 2019.

BRASIL. **DECRETO Nº 6.263/2007.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6263.htm Acesso em: 07 dez. 2019.

BRASIL. **DECRETO Nº 7.390/2010.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7390.htm Acesso em: 25 out. 2017.

BRASIL. **DECRETO Nº 9578/2018.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9578.htm Acesso em: 08 fev. 2020.

BRASIL. **LEI Nº 12.187/2009.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm Acesso em: 25 out. 2017.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 140/2011.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm Acesso em: 27 jan. 2020.

BRUNDTLAND, Gro Harlem. **Nosso futuro comum,** 1987.

BUARQUE, Sérgio. **Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento.** Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. **Fundamentos de política e gestão ambiental: os caminhos do desenvolvimento sustentável.** Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

C40. **C40 membership grows to 75 global cities.** Disponível em: https://www.c40.org/blog_posts/c40-membership-grows-to-75-global-cities. Acesso em: 12 dez. 2019.

CARSON, Rachel. **Primavera Silenciosa.** São Paulo: Gaia, 2010.

CIDADES SUSTENTÁVEIS. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/noticia/detalhe/2940> Acesso em: 12 jan. 2020.

CORREIO DA BAHIA. **Carbono zero até 2049: Salvador inicia plano para enfrentar mudanças climáticas.** Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/carbono->

zero-ate-2049-salvador-inicia-plano-para-enfrentar-mudancas-climaticas/ Acesso em: 19 jan. 2020.

CURITIBA. Disponível em: <https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/mudanca-climatica-pede-acoes-rapidas-e-engajamento-das-pessoas/49696> Acesso em: 19 jan. 2020.

DALLARI BUCCI, M.P. **Políticas Públicas**: Reflexões para um conceito jurídico. São Paulo: Ed. Saraiva/UNISANTOS, 2006.

DIAMOND, Jared. **Colapso**: como as sociedades escolhem o fracasso ou o sucesso. Rio de Janeiro: Record, 2005.

Esty, Daniel C.; Ivanova, Maria H. Global Environmental Governance: Options & Opportunities (2002). **Forestry & Environmental Studies Publications Series**, 8. Disponível em: <https://elischolar.library.yale.edu/fes-pubs/8> Acesso em: 16 fev. 2020.

FELIPE, Leandra. **Clima**: estados e cidades americanas decidem boicotar decisão de Trump. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-06/clima-estados-e-cidades-americanas-decidem-boicotar-decisao-de-trump> Acesso em: 11 jan. 2020.

FISCHER-LESCANO, A.; TEUBNER, G. Regime Collisions: The vain search for legal unity in the fragmentatios of global law. **Michigan Journal of International Law**. 2003-2004, p. 1009.

FORTALEZA. **LEI Nº 10.586/2017**. Política de Desenvolvimento Urbano de Baixo Carbono de Fortaleza. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ce/f/fortaleza/lei-ordinaria/2017/1058/10586/lei-ordinaria-n-10586-2017-dispoe-sobre-a-politica-de-desenvolvimento-urbano-de-baixo-carbono-de-fortaleza-e-da-outras-providencias> Acesso em 18 jan. 2020.

FÓRUM DO CLIMA. Disponível em: <http://www.forumclima.org.br/default.asp?ar=1> Acesso em: 03 maio 2008.

G1. COP 25: veja repercussão do acordo que adiou para 2020 decisões sobre combate ao aquecimento global. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/12/15/cop-25-veja-repercussao-do-acordo-que-adiou-para-2020-decisoes-sobre-combate-ao-aquecimento-global.ghtml> Acesso em: 12 jan. 2020.

GAZONI, A. O Protocolo de Kyoto e o estabelecimento de metas de redução de GG. *In*: SOUZA, R. (coord). **Aquecimento global e créditos de carbono**: aspectos jurídicos e técnicos. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2007.

GILIS, M. Economics, Ecology and Ethics: mending the broken circle for tropical forests. *In*: **Ecology, economics, ethics**: the broken circle. New Haven & London: Yale University Press, 1991.

GLOBAL CARBON EMISSIONS. Disponível em: <https://www.co2.earth/global-co2-emissions> Acesso em: 26 jun. 2020.

GOULART, Z. **PCS participa pela primeira vez da Conferência do Clima da ONU**. 2019. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/noticia/detalhe/2940> Acesso em: 12 jan. 2020.

ICLEI. **Quem somos**. Disponível em: <http://sams.iclei.org/quem-somos.html> Acesso em: 26 jan. 2020.

KISS, A. **Introduction to international environmental law**. Course I in the UNITAR programme of Training for the Application of Environmental Law. Geneva, Switzerland: United Nations Institute for Training and Research (UNITAR), 1997.

LOVELOCK, James. **Gaia: alerta final**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

MEADOWS, Dennis; MEADOWS, Donatella. **Limites do crescimento**. São Paulo: Editora Perspectiva S.A., 1972.

MORATO LEITE, José Rubens; FERREIRA, Heline Sivini; CAETANO, Matheus Almeida. **Repensando o Estado de Direito Ambiental**. Florianópolis: Editora Boiteux, 2012.

MOURA, Alexandrina Soubreira de (org.). **Políticas Públicas e meio ambiente: da economia política às ações setoriais**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/ Editora Massangana, 2012.

NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/> Acesso em: 07 dez. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/mudanca-climatica/> Acesso em: 07 dez. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. **United Nations Framework Convention On Climate Change**. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf> Acesso em: 07 dez. 2019.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. SEEG 2019: Relatório-Síntese. **Análise das Emissões brasileiras de Gases de Efeito Estufa e suas implicações para a meta do Brasil: 1970-2018**. Disponível em: http://www.observatoriodoclima.eco.br/wp-content/uploads/2019/11/OC_SEEG_Relatorio_2019pdf.pdf Acesso em: 09 jun. 2020.

O GLOBO. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/ministerio-do-meio-ambiente-bloqueia-95-da-verba-para-clima-23646502> Acesso em: 27 jan. 2020.

PALMAS. **Lei Ordinária N° 1.182/2003**. Política Municipal de Mudanças Climáticas. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/LEI%20ORDINARIA%20N%C2%BA%201182%20de%2013-05-2003%2017-8-34.pdf> Acesso em: 18 jan. 2020.

RECIFE. **Lei Ordinária N° 18.011/2014**. Política de sustentabilidade e de enfrentamento das mudanças climáticas do Recife. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pe/r/recife/lei-ordinaria/2014/1801/18011/lei-ordinaria-n-18011-2014-dispoe-sobre-a-politica-de-sustentabilidade-e-de-enfrentamento-das-mudancas-climaticas-do-recife-e-da-outras-providencias> Acesso em: 18 jan. 2020.

RECIFE. **DECRETO N° 29.573/2016**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pe/r/recife/decreto/2016/2958/29573/decreto-n-29573-2016-dispoe-sobre-a-regulamentacao-da-certificacao-em-sustentabilidade-ambiental-prevista-no-capitulo-iv-da-lei-municipal-n-18011-de-28-de-abril-de-2014> Acesso em: 19 jan. 2020.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SALVADOR. **Inventário de emissões de gases de efeito estufa de Salvador**. Disponível em: <http://www.sustentabilidade.salvador.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/inventario-de-emissoes-de-gases-final-compressed.pdf?download=1> Acesso em: 16 fev. 2020.

SALVADOR. **Salvador Resiliente**. Disponível em: <http://salvadorresiliente.salvador.ba.gov.br/> Acesso em: 18 jan. 2020.

SÃO PAULO. **DECRETO Nº 50.866/2009**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/decreto/2009/5087/50866/decreto-n-50866-2009-dispoe-sobre-as-competencias-a-composicao-e-o-funcionamento-do-comite-municipal-de-mudanca-do-clima-e-ecoeconomia-instituido-pelo-artigo-42-da-lei-n-14933-de-5-de-junho-de-2009-que-estabelece-a-politica-de-mudanca-do-clima-no-municipio-de-sao-paulo> Acesso em: 19 jan. 2020.

SÃO PAULO. **DECRETO Nº 52.245/2011**. Disponível em: <http://leismunicipa.is/fbthm> Acesso em: 19 jan. 2020.

SÃO PAULO. **Lei Ordinária Nº 14.933/2009**. Disponível: <http://leismunicipa.is/gtevr> Acesso em: 19 jan. 2020.

SÃO PAULO. **DECRETO Nº 58.323/2018**. Disponível em: <http://leismunicipa.is/hmnwj> Acesso em: 19 jan. 2020.

SÃO PAULO. **Memorando de entendimento entre São Paulo e C40**. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/acesso_a_informacao/MemoEntendimento_C40.pdf Acesso em: 12 dez. 2019.

SÃO PAULO. **Lei Ordinária Nº 14.933/2009**. POLÍTICA DE MUDANÇA DO CLIMA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/2009/1493/14933/lei-ordinaria-n-14933-2009-institui-a-politica-de-mudanca-do-clima-no-municipio-de-sao-paulo> Acesso em: 18 jan. 2020

SCARDUA, Fernando Paiva; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. Descentralização da política ambiental no Brasil. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 257-290, jan./dez. 2003. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/15905/1/ARTIGO_DescentralizacaoPoliticaAmbiental.pdf Acesso em: 16 dez. 2019.

SISTER, G. **Mercado de Carbono e Protocolo de Quioto**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda., 2007.