A necessidade de atuação municipal na gestão e governança da crise climática.

**Adriane Ferraz Felix[[1]](#footnote-1)**

**José Irivaldo Alves Oliveira Silva[[2]](#footnote-2)**

**Resumo**

As alterações climáticas preocupam cientistas ambientais e autoridades políticas, pela intensificação de chuvas e secas. Perdas financeiras e humanas pelo agravamento da crise climática impactam a pauta internacional e regional. Nenhum nível de governo pode negligenciar este cenário, devendo implementar políticas para mitigação e adaptação. Diante das projeções para um futuro próximo, objetiva-se analisar o papel da gestão municipal na proteção do meio ambiente e das suas populações, diante da questão premente: Como os Municípios podem atuar para uma adequada gestão climática? Portanto, realizou-se uma pesquisa bibliométrica na literatura, recorrendo-se também a doutrinas, tratados e leis ambientais. A partir dos dados obtidos, conclui-se que a legislação sobre o tema é ampla e reconhece a gravidade do problema climático e seus desdobramentos, prevendo obrigações nas três esferas administrativas e ressaltando a importância das ações integradas, com valorização das regionais e locais.

**Palavras-chave:** Meio-ambiente; Crise climática; Legislação; Políticas públicas; Municípios.

The need for municipal action in the management and governance of the climate crisis.

**Abstract**

Climate change worries environmental scientists and political authorities, due to the intensification of rains and droughts. Financial and human losses due to the worsening of the climate crisis impact the international and regional agenda. No level of government can neglect this scenario and must implement policies for mitigation and adaptation. Given the projections for the near future, the objective is to analyze the role of municipal management in protecting the environment and its populations, facing the pressing question: How can Municipalities act towards adequate climate management? Therefore, a bibliometric research was carried out in the literature, also using doctrines, treaties and environmental laws. From the data obtained, it is concluded that the legislation on the subject is broad and recognizes the seriousness of the climate problem and its consequences, providing for obligations in the three administrative spheres and highlighting the importance of integrated actions, with appreciation for regional and local actions.

**Keywords:** Environment; Climate crisis; Legislation; Public policies; Municipalities.

1. Introdução

A agenda política mundial tem tratado de maneira recorrente a temática ambiental/ecológica, sobretudo pela perspectiva de que, mantendo-se o ritmo vigente de degradação ambiental, o cenário previsto é de intensificação e maior recorrência de eventos climáticos extremos, que geram impactos importantes nos capitais humano e econômico dos Estados afetados. Em conjunturas regionais e locais a abordagem desta pauta também tem crescido e as preocupações ambientais têm se revestido de um senso de urgência e obrigatoriedade no plano legislativo. No entanto, a mesma urgência não tem imperado no plano fático.

A crise ambiental atual exige articulação, fortalecimento do diálogo e do planejamento conjunto com especial atenção pelos governos locais, a começar pelo reconhecimento e proteção de suas vulnerabilidades, visando à redução dos riscos e danos no cenário local.

O ritmo acelerado da exploração dos recursos naturais com finalidade econômica e da emissão de gases causadores do efeito estufa precisa ser reduzido eficientemente por políticas de governo que visem o equilíbrio entre os principais fatores dessa equação: o desenvolvimento humano, a geração e distribuição da riqueza e a proteção do patrimônio ambiental, de forma a se obter um crescimento sustentável a longo prazo. Assim, vê-se a premente necessidade de uma governança climática eficiente e da adequação do conceito de progresso, objetivando preservar e proteger o meio ambiente para as gerações atuais e futuras, o que cabe tanto ao Estado quanto à sociedade. Neste ponto, o ensinamento de Jonas (2006) sobre esta temática é no sentido de que a ação humana presente não deve estar desvinculada da consciência sobre a necessidade de preservação ambiental em favor das gerações vindouras, sempre visando a permanência humana sobre a Terra.

Neste campo há ainda a peculiaridade de que os efeitos da agressão ao meio-ambiente não respeitam fronteiras geográficas, sendo possível e comum que uma ação local repercuta global e internacionalmente. O contrário também ocorre, quando as alterações climáticas globais prejudicam sobremaneira países, estados ou cidades que muito pouco contribuíram para o desfecho desfavorável que suportam. Diante disso, o enfrentamento da questão necessita de uma articulação internacional em que os “ônus” da preservação ambiental não sejam suportados apenas por países “periféricos”, que historicamente são cobrados a preservar seus recursos naturais ao mesmo tempo em que figuram como alvos permanentes da exploração estrangeira.

É preciso haver comunhão de esforços e de propósito pelo bem comum mundial. No entanto, apesar da necessidade de integração, a atuação nos âmbitos regional e municipal precisa ser adequada às características geográficas, econômicas e culturais locais, a partir de diretrizes gerais adaptáveis a cada contexto, a cada realidade local.

Pretende-se, então, lançar luz sobre a atualidade da crise climática: ela não é um evento futuro previsto; está vigente! Daí deriva a importância de os governos municipais formularem ou expandirem políticas públicas pautadas no planejamento climático e na proteção ambiental, visando obter cidades sustentáveis e evitar – ou minimizar – os desdobramentos advindos dos eventos climáticos extremos, sobretudo porque, como bem sustentou Gómez (2006), nos contextos urbanos os problemas socioambientais são vivenciados mais intensamente.

2. O meio-ambiente na pauta política

No contexto mundial, a problemática ambiental ganhou relevância entre os anos de 1970 e o final do século XX, no mundo pós-industrial, passando a ganhar fôlego como questão social. A proteção da natureza passou a ser um dos principais norteadores de códigos de conduta individual e coletiva, despertando o interesse de participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas e em ações de monitoramento da ação do poder público (Ferreira, 2000).

Nacionalmente, a pauta ambiental passou a receber destaque no final da década de 1980, com a promulgação da Constituição de 1988 e os preparativos para a realização da Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92), sendo impulsionada pela crescente atuação dos movimentos ambientalistas na esfera local (Ferreira, 2003).

A Constituição Federal Brasileira de 1988 trouxe a garantia da proteção ambiental como um dos seus pilares. A previsão contida no Artigo 225 assegura a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Daí, vê-se que o desenvolvimento sustentável nacional é um princípio de envergadura constitucional que decorre diretamente do direito à vida digna.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992 foi um marco mundial importante e significativo na luta política, precedido pela Agenda 21, que entabulou um conjunto de princípios para o desenvolvimento sustentável e resultou do consenso de 179 países, possuindo validade internacional, nacional e local. As nações participantes foram conclamadas a buscarem um novo padrão de desenvolvimento para o século XXI, pautado na sustentabilidade ambiental, social e econômica. Governos, sociedade, setores econômicos e sociais foram convocados a um planejamento participativo para a análise e diagnóstico da situação dos municípios ou regiões que possibilitassem um planejamento para o futuro de forma sustentável.

Dentre os temas tratados pela Agenda 21 brasileira, destacam-se neste trabalho os seguintes: infraestrutura e integração regional, cidades sustentáveis e ciência e tecnologia para o Desenvolvimento Sustentável. No entanto, dez anos depois da criação da Agenda 21, constatou-se que as proposições firmadas não foram fielmente observadas e que o crescimento populacional trouxe consigo o aumento da degradação ambiental e das injustiças sociais, agravando o quadro de miséria no mundo (Brasil, 2004a: 47). A partir desta constatação surgiu a seguinte pergunta: “até que ponto o mundo é capaz de mudar o atual curso e alcançar um futuro sustentável?” (Brasil, 2004, p. 84).

Diante desta percepção, vê-se que urge uma mudança dos arranjos do poder econômico em todas as esferas para reduzir a exploração da natureza, considerando seriamente a finitude de seus recursos, e para melhor distribuir a riqueza, buscando uma relação de equidade. Nas palavras de José Lutzenberger os modelos desenvolvimentistas da atual Sociedade de Consumo destroem sistematicamente todos os sistemas de sustentação da vida na terra pois “são modelos absurdos, porque insustentáveis, isto é, suicidas. Estes modelos repousam no esbanjamento orgiástico de recursos limitados e insubstituíveis” (Lutzenberger, 1990:13). No mesmo sentido é o posicionamento do Ministro Luiz Edson Fachin, que defende que “a alteração de padrões de consumo e de produção é pressuposto para vivermos em harmonia com toda a Natureza” (Fachin, 2020). Segundo Guerra (2016, p. 336):

A crise que hoje se faz sentir de maneira cada vez mais intensa no mundo, como consequência do modelo de crescimento econômico e demográfico implementado durante o curso do século XX, começa a oferecer sinais claros de que estamos ultrapassando os limites de suportabilidade natural do planeta.

Os estudos científicos atestam que o planeta está se aquecendo em decorrência da ação humana e constatam que os prejuízos resultantes do desequilíbrio ambiental serão suportados em maior escala pelos países mais pobres, grupo do qual o Brasil faz parte. Os dados expostos por Paulo Artaxo são alarmantes e chamam a atenção para o ritmo acelerado do crescimento dos impactos das mudanças climáticas e também para algumas particularidades brasileiras, dentre as quais destaca-se o exemplo da região Nordeste, que “com aumento de temperatura de 5 °C e queda na precipitação de 30%, a região que é hoje semiárida pode se tornar árida e requerer grandes migrações internas no Brasil” (Artaxo, 2020). O mesmo autor assevera ser de fundamental importância “reconhecermos a necessidade de fortes ações de mitigação de emissões e de adaptação” (Artaxo, 2020).

A Lei nº 9.985/2020 – Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação Ambiental - em seu art. 2º, inciso XI, define o uso sustentável como sendo *a exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável*. Diferentemente do que ocorreu outrora, a crença de infinitude/inesgotabilidade dos recursos naturais caiu por terra. Sendo assim, a exploração de recursos naturais precisa observar as características de cada um dos recursos em uso, para que o ritmo de exploração não exceda aquele de renovação/reprodução.

Nessa perspectiva, a sustentabilidade é princípio constitucional de eficácia direta e imediata, que impõe ao Estado e à sociedade a responsabilidade solidária pela concretização do crescimento material e imaterial, durável, ambientalmente limpo, ético, eficiente e socialmente inclusivo, no intuito de assegurar o direito ao bem-estar presente e futuro. Na afirmação de Pádua (2009: 220), o debate sobre o desenvolvimento precisa superar a ideia do desenvolvimentismo e do crescimento econômico, para incorporar imperativos como os da justiça social e do cuidado ambiental, ampliando seus objetivos e suas qualificações, alcançando o debate sobre a redução da pobreza e das desigualdades sociais, e promovendo valores da justiça social e da equidade.

A reformulação do conceito de desenvolvimento é fundamental à proteção ambiental, pois tem o potencial de desencadear a mudança ampla e geral necessária à contenção dos danos existentes e futuros no contexto das alterações climáticas e todos os seus desdobramentos.

O presente tema tem especial importância no Brasil, diante da grande biodiversidade nacional. Estima-se que o país abriga cerca de 20% de todas as espécies do mundo (MMA, 2017), mas que atualmente possui apenas 12,4% da área total do bioma Mata Atlântica de remanescentes florestais (SOSMA, 2016). A perda constante da cobertura florestal nos variados biomas tem potencial para afetar o suprimento de serviços ecossistêmicos vitais para a prosperidade socioeconômica do país, tais como provisão de água, regulação do clima, fertilização, formação de solos, dentre outros (MEA, 2005).

Outro ponto que deve ser levado em consideração no cenário brasileiro, é que a sua urbanização ocorreu em picos, que representaram um grande crescimento populacional nas cidades em curtos períodos de tempo, resultando em um crescimento quase sempre desorganizado e não precedido pelo preparo de estruturas urbanas que pudessem promover o crescimento seguro das cidades.

No Brasil, a discussão sobre a crise climática sempre deu prioridade ao debate sobre o desmatamento da floresta tropical, face à importância da Amazônia para o ecossistema global, deixando a questão da urbanização em segundo plano. No debate internacional já há um tempo em que se reconhece o protagonismo das cidades no enfrentamento desta crise, considerando o seu grau de contribuição para a elevação das emissões de CO2 no planeta, e o quanto elas demandam insumos para sustentar seus metabolismos - desde água, ar e alimento, até minerais e materiais diversos (Cardoso *et al.*, 2023).

Considerando as dimensões continentais do Brasil e a diversidade de variadas ordens existente entre as suas regiões, a necessidade de enfrentamento da crise climática de forma regional e local ganha especial relevo no cenário nacional. O último relatório do IPCC, deste ano de 2022, deixou claro que as metas internacionais de mitigação de emissões de GEE não estão sendo atingidas e que as previsões futuras são mais preocupantes a cada ano. Assim, não é mais possível postergar as medidas de mitigação – que, ao contrário, merecem ser intensificadas - nem relegar a segundo plano as de adaptação, sobretudo visando a proteção dos ecossistemas e das populações locais.

Urge, portanto, que o enfrentamento difuso, conjunto, estruturado, consciente e eficiente seja implementado em regime de urgência, sob pena de se expor deliberadamente as populações mais vulneráveis a riscos extremos.

3. A crise climática e os municípios brasileiros

Em artigo publicado no ano 2000, intitulado “Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras”, a professora Ermínia Maricato aborda o processo de urbanização ocorrido no Brasil durante o século XX, perpassando em seu texto por aspectos urbanísticos deste fenômeno que merecem ser citados neste artigo para maior compreensão da gênese e da multiplicidade de fatores que se refletem no problema ambiental-climático atual. Inicialmente a autora já destaca a rapidez com que ocorreu o processo de urbanização nacional:

O Brasil, como os demais países da América Latina, apresentou intenso processo de urbanização, especialmente na segunda metade do século XX. Em 1940 a população urbana era de 26,3% do total. Em 2000 ela era de 81,2%. Esse crescimento se mostra mais impressionante ainda se lembrarmos os números absolutos: em 1940 a população que residia nas cidades era de 18,8 milhões de habitantes, e em 2000 ela era de aproximadamente 138 milhões. Constatamos, portanto, que em 60 anos os assentamentos urbanos foram ampliados de forma a abrigar mais de 125 milhões de pessoas (Maricato, 2000)

De acordo com os dados levantados pelo censo do IBGE de 2010, naquele ano a população urbana brasileira correspondia a 84% (oitenta e quatro por cento) do seu total[[3]](#footnote-3), aferindo-se um crescimento de aproximadamente 3% (três por cento) em uma década; já no censo de 2022, constatou-se o aumento da população que vivia em concentrações urbanas em 9,2 milhões de pessoas em comparação com os dados obtidos em 2010.[[4]](#footnote-4) Vê-se, portanto, que mesmo que não haja um ritmo constante, o aumento da população que vive em cidades persiste. Mendes (2020) indica que estatísticas recentes apontam o século XXI como um século urbano, estimando-se que, em 2050, 68% da população mundial viverá em cidades (Bouskela et al., 2016).

Ainda segundo Maricato (2010), a recessão econômica das décadas de 80 e 90 teve um grande impacto social e ambiental e ampliou o universo de desigualdade social no Brasil, gerando o aumento da pobreza urbana e “empurrando” multidões de brasileiros para regiões de risco, propiciando tragédias urbanas marcadas por enchentes, desmoronamentos, impermeabilização da superfície do solo, desmatamento, entre outras.Conforme vê-se do cenário hodierno, este “desmantelamento” das concentrações urbanas e as grandes diferenças econômicas e sociais dentro de suas populações se perpetuaram e se mostram ainda mais marcantes nos dias atuais. Este crescimento abrupto, desordenado e marcado pela pobreza invariavelmente potencializa os impactos climáticos nas cidades.

Martins e Ferreira (2011) frisam que a preocupação com as mudanças ambientais existe e vem sendo externada há várias décadas pela comunidade científica. No entanto, os governos não tratavam – alguns ainda não tratam - o assunto com a seriedade necessária, e esbarravam na complexidade do problema, paralisados pela proporção de transformações necessárias para o seu enfrentamento efetivo - padrões de produção, consumo e comportamento.

Este enfrentamento no Brasil é ainda ofuscado pelos constantes esforços de governo após governo para levar o país a um patamar econômico mais elevado internacionalmente, fazendo com que o foco dos gestores esteja voltado continuamente sobre as sucessivas crises econômicas enfrentadas e que não haja sequer espaço para a discussão a respeito das mudanças de padrões necessárias à preservação ambiental capaz de frear ou arrefecer a crise climática.

Ocorre que o panorama atual – e também as previsões catastróficas para o futuro -, exige a implementação imediata de políticas públicas em todos os níveis de governo que atendam à urgência climática premente, pois a atuação estatal – inclusive a local - não pode mais andar dissociada deste cuidado, sob pena de enfrentar grandes perdas humanas e, além disso, dispender grandes somas com reconstrução de cidades e/ou até estados - vale registrar que o governo gaúcho investiu R$ 1,6 bilhão entre abril e agosto do ano em curso apenas em *ações emergenciais* para mitigar os efeitos das chuvas que devastaram o estado e planejar ações de reconstrução[[5]](#footnote-5), prevendo-se a necessidade de R$ 200 bilhões de reais para reconstruir o estado após as enchentes deste ano de 2024[[6]](#footnote-6).

   Não se pode olvidar que as características da gênese da urbanização brasileira, somadas ao ainda atual cenário de desigualdades econômicas e sociais, desafiam os planejadores urbanos. No entanto, este desafio precisa ser enfrentado e as soluções para as cidades brasileiras precisam ser desenvolvidas diretamente para cada localidade, considerando suas especificidades geográficas, climáticas, econômicas e sociais, não sendo mais aceitáveis medidas-padrão, importadas de realidades muito diversas. Neste planejamento – de reorganização – deve-se priorizar o crescimento seguro para todos os habitantes, protegendo igualmente as populações de menor renda, que atualmente são as mais expostas aos riscos iminentes da crise climática em vigência.

É preciso que os governos municipais assumam as suas responsabilidades quanto à qualidade de vida, à segurança e à sobrevivência das pessoas e dos ecossistemas sob sua governança, saindo da “zona de conforto” de apenas aguardar providências maiores e maios robustas que partam do Estado ou da União, ou de agirem como em gestões passadas, em que a inércia no campo da proteção ambiental não chamava tanta atenção. Hoje, esta inoperância salta a olhos vistos, sobretudo diante dos números crescentes de vítimas de desastres “naturais” cada vez mais frequentes e devastadores.

Mundialmente, já existem movimentos que conclamam as cidades a agir e o número de pesquisadores que reconhece a importância da ação municipal na gestão da crise climática é crescente. De acordo com Mendes (2020), tem crescido o número de “redes de municípios” que, nas palavras do autor são “arranjos políticos inovadores na busca por soluções para problemas ambientais complexos, numa nova era geológica, sublinhada por intervenções humanas irreversíveis nas dinâmicas do planeta”.

Segundo o mesmo autor, estas iniciativas promovem o diálogo e o intercâmbio de políticas entre os seus membros, que cooperam para o enfrentamento de seus problemas comuns, citando dois exemplos que considera notáveis: ICLEI - Governos Locais para a Sustentabilidade (dos 2.500 governos locais e regionais envolvidos neste arranjo, podem-se contar 90 participantes brasileiros, dentre estados, cidades e instituições)[[7]](#footnote-7) e C40 – *Cities Climate Leadership Group –* que se define como uma “rede global de quase 100 prefeitos das principais cidades do mundo que estão unidas em ação para enfrentar a crise climática”[[8]](#footnote-8). Dentre as cidades associadas ao C40, estão as brasileirasCuritiba/PR, São Paulo/SP, Rio de Janeiro/RJ, Salvador/BA e Fortaleza/CE***.***

Como salienta LEFF (2015), as políticas de desenvolvimento pautadas em princípios sustentáveis são extremamente necessárias no contexto da crise ambiental para a transformação social almejada, pois, conforme o autor, o desenvolvimento sustentável é um projeto social e político com capacidade de combater desequilíbrios ambientais e sociais. Dentre os vários conceitos de políticas públicas, Laswell (1936) as classificava pelos seus resultados e o impacto de suas implementações na sociedade. Já Dye (1984) as definia como sendo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer. Pode-se entender, então, que as políticas públicas são as decisões governamentais que visam atender determinadas demandas econômicas e sociais da comunidade.

Portanto, os governos não podem planejar administrações públicas que não deem o devido protagonismo à proteção ambiental e à reparação dos danos historicamente perpetrados. A governança pública deve retratar questões de interesses coletivos, buscando promover o bem comum de forma eficiente e transparente. E aqui surge a indicação: há interesse público superior à sobrevivência, em primeiro lugar, e à dignidade da vida?

Sob uma perspectiva legal, vê-se que as previsões para que haja a atuação municipal no campo da proteção ambiental são múltiplas, ainda que não perfeitamente regulamentadas. Sem nenhuma pretensão de esgotar a matéria, passa-se a pontuar alguns instrumentos que desde já podem conferir amparo jurídico para que os municípios não fiquem inertes nesse quesito. Partindo da Constituição Federal, a previsão de autonomia dos entes federativos pode ser vista em seu artigo 18, seguida pela determinação, nos incisos VI e VII do artigo 23, de que a proteção ao meio ambiente, o combate à poluição e a preservação de florestas, fauna e flora são de competência comum da União, dos Estados e dos Municípios. Mais à frente, no artigo 182 da Carta Magna, foi estabelecido que é atribuição municipal “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”, previsão que consubstancia o direito a cidades sustentáveis, que posteriormente foi reafirmado no inciso I do artigo 2º da Lei nº 10.257/2001.

Referida lei, também conhecida como Estatuto da Cidade, estabeleceu diretrizes gerais da política urbana e em diversos dispositivos tratou de questões ambientais, deixando clara a necessidade de que o ordenamento e planejamento do crescimento das cidades não pode negligenciar a tutela do equilíbrio ambiental na esfera municipal.

Um instrumento que está diretamente ligado ao planejamento urbanístico, mas cuja importância para o tema que ora se estuda não pode ser olvidada, é a figura do Plano Diretor. Ele é apontado pelo artigo 40 do Estatuto da Cidade como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e é obrigatório para municípios com mais de 20 (vinte) mil habitantes, devendo ser revisto/adaptado/melhorado a cada 10 (dez) anos, no máximo, sob pena do gestor público ser responsabilizado por improbidade administrativa. Também está elencado no inciso IX do artigo 9º da Lei Complementar 140/2011 como ação administrativa de competência municipal. No entanto, não é incomum que esta determinação legal seja descumprida. Conforme levantamento do ano de 2023[[9]](#footnote-9), 11 (onze) das 27 (vinte e sete) capitais brasileiras estavam com seus planos diretores atrasados, em claro descumprimento à lei, o que demonstra a falta de compromisso com os instrumentos básicos disponíveis - e indispensáveis – ao crescimento ordenado e seguro das cidades.

O nível de criticidade a que se chegou em relação à questão climática acaba exigindo melhor mapeamento das áreas urbanas e rurais e planejamento mais atento, por exemplo, em relação às áreas que devem ser ocupadas – ou desocupadas – para que se mantenha a harmonia e preservação de ecossistemas e populações. Assim, esta figura cresce em importância, merecendo maior empenho em sua elaboração ou revisão, com o investimento em um corpo técnico qualificado e atualizado para responsabilizar-se por uma construção individualizada e plenamente amoldada a cada cidade, fugindo de “modelos prontos” que servem tão somente para o cumprimento de uma obrigação formal que em nada colabora com a proteção tão necessária atualmente.

A função social das propriedades também passa a ter maior importância nesse movimento de proteção ambiental, sendo recomendável a efetiva utilização dos mecanismos de incentivo fiscal, por exemplo, de modo a estimular a utilização de tecnologias capazes de reduzir os impactos ambientais e proporcionar economia de recursos naturais nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas. Nesse ponto, cabe mencionar a aprovação pelo Senado, em dezembro de 2022, da PEC do IPTU Verde, que objetiva estabelecer critérios ambientais para a redução da alíquota do IPTU em favor daqueles contribuintes que adotem comportamentos ecologicamente compatíveis com a sustentabilidade. Conforme texto publicado na Agência Câmara de Notícias (2023)[[10]](#footnote-10):

PEC do IPTU Verde autoriza alíquotas diferenciadas no IPTU caso o imóvel tenha aproveitamento de águas pluviais; reúso ou tratamento das águas residuais; telhados verdes ou energia renovável, entre outros casos. Determina, ainda, que não incidirá IPTU sobre qualquer área ocupada por vegetação nativa.

Referida proposta de emenda constitucional está desde então tramitando perante a Câmara dos Deputados, com sua última movimentação ocorrida em outubro do ano de 2023, quando o relator da Câmara de Constituição e Justiça apresentou parecer favorável à sua aprovação. O seu lento tramitar é suficiente para deixar clara a falta de prioridade dada ao assunto.

No final do ano de 2009 entrou em vigor a Lei nº 12.187, que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima e elencou o desenvolvimento sustentável e as responsabilidades comuns, porém diferenciadas, como princípios norteadores e, dentre outras previsões, visou implementar “medidas para promover a adaptação à mudança do clima pelas 3 (três) esferas da Federação” e mencionou “as estratégias integradas de mitigação e adaptação à mudança do clima nos âmbitos local, regional e nacional” como uma de suas diretrizes. Esta mesma lei definiu adaptação como sendo as “iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima”. Por fim, foi neste texto legislativo que o Brasil assumiu um compromisso nacional voluntário de mitigação das emissões de gases de efeito estufa.

Pois bem, o que se vê no cenário legislativo brasileiro é que se reconhece de forma patente a crise climática e as previsões desastrosas para o futuro neste campo. Sabe-se também da necessidade de integração, das responsabilidades que recaem sobre os agentes políticos nessa seara e sobre a urgência relativa às medidas de mitigação e adaptação no campo ambiental. No entanto, inexiste um compromisso prioritário em relação ao problema. Uma mostra exemplificativa, porém impactante, desta ausência é justamente o descumprimento pelo Brasil do compromisso de mitigação que assumiu voluntariamente na PNMC. No artigo intitulado “Como o Brasil perdeu a meta “imperdível”, de autoria de Cláudio Ângelo e Suely Vaz Guimarães, consta a informação de que em 2020 o SEEG (Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa) afirmou pela primeira vez que o Brasil não cumpriria a meta e, muito ao contrário disso, que desde a regulamentação da lei do clima o país aumentou suas emissões em mais de um quarto em vez de reduzi-las.

Ademais, a literatura mais abalizada sobre o tema lança luz sobre lacunas, omissões e imprecisões basilares, que impedem um enfrentamento orquestrado que proporcione o aproveitamento máximo das ações implementadas por cada ente federativo, em um movimento de complementariedade eficaz. Nesse sentido é o entendimento de Silva et al.(2022), que considera que “a ausência de competências administrativas claras entre os entes federativos inviabiliza completamente a governança climática brasileira”.

No entanto, este momento é crítico, como já foi delineado em linhas anteriores. Por isso, mesmo diante das dificuldades geradas pela falta de clareza e especificidade na repartição de competências entre os entes federativos brasileiros para a execução da política climática, aguardar a correção destas lacunas para só então implementar políticas públicas nesse setor pode ser fatal. Mesmo que não haja uma governança climática, na acepção do instituto, é necessário o comprometimento dos líderes públicos municipais para colocar em práticas as soluções que já existem, sob pena de não haver tempo hábil para impedir os cenários mais sombrios, como bem pontuou o ministro do Supremo Tribunal Federal, Edson Fachin, ao proferir seu voto no ADPF 708[[11]](#footnote-11).

Por oportuno, apresente-se o exemplo da cidade de Belo Horizonte, que em 30 de novembro do de 2022 lançou o seu próprio “Plano Local de Ação Climática”[[12]](#footnote-12), composto por estudos técnicos e determinação de metas visando a adaptação do território para melhor suportar os efeitos adversos da mudança climática. A elaboração deste plano se deu de forma conjunta pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e o ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade. Assim, vê-se o ente municipal assumindo o protagonismo da proteção local, utilizando-se das ferramentas que estão ao seu alcance no momento presente para entregar a sua contribuição – tão necessária – a este movimento global de proteção da vida.

Antes disso, no final do ano de 2020 e primeiro semestre de 2021, já haviam sido lançados os planos de ação climática de quatro grandes cidades brasileiras: Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador e Curitiba - cidades membro da [C40](https://www.c40.org/). Na ocasião, firmou-se o comprometimento com a elaboração e tomada de medidas necessárias para chegarem à neutralidade de carbono e a uma maior resiliência às mudanças do clima até o ano de **2050**.[[13]](#footnote-13)

Este movimento, apesar de crescente, ainda precisa ser ampliado. Segundo levantamento feito em maio de 2024 pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN)[[14]](#footnote-14), que coordena o Núcleo Vitória da rede internacional de pesquisa do Observatório das Metrópoles, das 27 (vinte e sete) capitais brasileiras, incluindo o Distrito Federal, 15 (quinze) não possuem um Plano de Mudanças Climáticas. Considerando que é imprescindível ter um plano bem estruturado e construído sobre bases técnicas e científicas sólidas, individualmente elaborado e com foco nas especificidades locais, para que se alcancem resultados efetivos, não o ter atesta a inexistência de uma ação orquestrada e dirigida a um fim específico e capaz de atingir resultados expressivos no combate à crise climática no cenário local.

Diante da urgência visível para que mecanismos diversos sejam efetivadas e possam minimizar os impactos das mudanças climáticas em curso, alguns conceitos e experiências locais tem se difundido. Podemos citar, por exemplo, o conceito de “cidade de 15 minutos”, que Moreno (2016), definiu como um “território urbano onde os habitantes podem acessar todas as suas necessidades básicas a uma caminhada de 15 minutos, sendo possível viver, trabalhar e ter espaços de lazer dentro de um raio confortável de caminhada.”

A partir da implementação deste conceito pode-se obter alguns resultados positivos na preservação ambiental, sobretudo pela menor circulação de veículos automotores nas cidades. Outros exemplos são a construção de parques e áreas alagáveis nas cidades, criados para o lazer em tempos de estiagem e para a contenção de água em tempos de chuvas intensas, e o investimento em destinação estratégica de algumas áreas da cidade para maior arborização. Há também sistemas mais complexos de drenagem – estes reservados a localidades com maior reserva financeira para medidas adaptativas[[15]](#footnote-15).

4. Conclusões

A partir da análise do cenário global, sobretudo após os vários sinais de alerta, seja em forma de catástrofes naturais com perdas patrimoniais e humanas significativas, seja pelos relatórios resultantes de estudos sérios e bem embasados em dados concretos, vê-se que o enfrentamento da crise climática atual exige um enfrentamento difuso, global e multinível. Não se pode fechar os olhos para os ajustes e regulamentações necessárias no cenário legislativo brasileiro, mas também não é prudente apegar-se demasiadamente às falhas e seguir como se apenas fosse possível progredir no enfrentamento da crise climática munidos de arcabouço legislativo idealmente completo.

O panorama ideal invariavelmente contaria com uma governança climática bem estruturada, de caráter prioritário e inegociável, com atribuições bem definidas e separadas de acordo com as competências já estabelecidas em lei, considerando o poder de influência, a capacidade técnica e o orçamento de cada esfera de governo. Mas a falta de compromisso sério com as questões ambientais encaminhou o mundo para a crise climática atual e sair dela não será tarefa simples e rápida.

Nessa discussão, cidades e centros urbanos aparecem como espaços fundamentais para a compreensão do problema. Estimativas recentes indicam que, desde 2008, mais da metade da população mundial reside em áreas urbanas (United... , 2007). Ao mesmo tempo, grandes centros urbanos são importantes emissores de GEE e motores das economias nacionais e mundial por conta de indústrias, infraestruturas e contingentes populacionais que eles concentram (Wilbanks et al., 2007; Satterthwaite et al., 2007; Lankao, 2007a; Satterthwaite, 2008; Dodman, 2009). Assim, é praticamente impossível conceber qualquer resposta mitigadora ou ação adaptativa sem enfrentar a discussão sobre cidades, urbanização e governança local. (ferreira e Martins, 2011)

Para Grindle (2004), governança consiste em: distribuição de poder entre instituições de governo; a legitimidade e autoridade dessas instituições; as regras e normas que determinam quem detém poder e como são tomadas as decisões sobre o exercício da autoridade; relações de responsabilização entre representantes, cidadãos e agências do Estado; habilidade do governo em fazer políticas, gerir os assuntos administrativos e fiscais do Estado, e prover bens e serviços; e impacto das instituições e políticas sobre o bem-estar público. É uníssono que uma boa governança aumenta a eficiência e a legitimidade na elaboração e na operação de políticas ambientais e de desenvolvimento.

Drasticamente, caminha-se na contramão da proteção ambiental: apesar de haver avanços legislativos sobre o tema, não há uma governança climática uníssona, efetiva e transparente, provida de plano executivo claro e que fomente políticas públicas regionais convergentes e complementares; inexiste um projeto comum consistente que defina os limites das funções e papéis de cada agente público, direcionando-os para um foco comum.

Sendo assim, é preciso agir hoje com o máximo aproveitamento das ferramentas atualmente disponíveis: a realidade atual é de autonomia dos municípios e de existência de previsões legais múltiplas que lhes atribuem o dever de preservar e restaurar o meio-ambiente, em movimentos de mitigação dos danos ou de implementação de adaptações necessárias à proteção de ecossistemas e populações.

Portanto, é urgente que gestores públicos locais apurem a sua percepção sobre o valor da preservação e restauração ambiental local neste contexto atual de crise climática e passem a priorizar o direito fundamental ao meio ambiente sadio, promovendo cidades sustentáveis, inclusivas, seguras e resilientes.

Referências

ARTAXO, Paulo. As três emergências que nossa sociedade enfrenta: saúde, biodiversidade e mudanças climáticas. Estudos Avançados. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ea/a/TRsRMLDdzxRsz85QNYFQBHs/?lang=pt. Acesso em: 18 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 708. Brasília, 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/dl/adpf-708-fachin.pdf. Acesso em: 21 dez. 2022.

CALGARO, C. Constitucionalismo e Meio Ambiente. Tomo II: consumo. Cleide Calgaro (Org.) -- Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2020.

Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro /organizadores Eduardo José Grin, Diogo Joel Demarco [e] Fernando Luiz Abrucio. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

CARDOSO, Ana Claudia Duarte, LIMA, José Júlio Ferreira ; PONTE, Juliano Pamplona Ximenes. Morfologia urbana das cidades amazônicas: a experiência do Grupo de Pesquisa Cidades na Amazônia da Universidade Federal do Pará. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 12, p. e20190275, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/rV9smKMFsy9sf7nQLYkQwyd/#ModalHowcite>. Acesso em: 25 de agosto de 2024.

CARVALHO, Délton Winter de. Constitucionalismo climático como fundamento transnacional aos litígios climáticos. Revista de Direito Internacional, Brasília, v. 19, n. 1, p. 192-205, 2022.

CENCI, D. R. Conflitos sociopolíticos e ambientais no contexto brasileiro: o antes e o depois da Rio 92, as políticas ambientais e a contribuição para a geopolítica latino-americana. Estudios Avanzados, Santiago, n. 30, p. 23-49, dez. 2018. Disponível em: <https://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/ideas/article/view/3719>. Acesso em: 26 ago. 2022.

Cidades e Comunidades sustentáveis. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/ods/ods11.html. Acesso em: 14 de agosto de 2022.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). Nosso futuro comum. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1988.

DYE, Thomas D. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.

FACHIN, Luiz Edson. Agenda 2030: emergência climática e o papel das instituições públicas. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 10, n. 3. p623-634, 2020.

FONSECA, I.; BURSZTYN, M. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. Sociedade e Estado, Brasília, v. 24, n. 1, p. 17-46, jan./abr. 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102 69922009000100003>. Acesso em: 25 ago. 2022.

GÓMEZ, Elena Domene. La ecología política urbana: una disciplina emergente para el análisis del cambio socioambiental en entornos ciudadanos. Doc. Anàl. Geogr. 48, [s. l.], ano 2006, p. 167- 178, 2006. Disponível em: https://core.ac.uk/download/pdf/13271475.pdf. Acesso em: 13 abr. 2022.

GUERRA, Sidney. Catástrofes naturais e a emergência do Direito Internacional das Catástrofes. Cadernos de Dereito Actual, [s. l.], n. 08, p. 331-346, 2017. Disponível em:

http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/272. Acesso em: 22 abr. 2022.

JONAS, H. O princípio da responsabilidade: ensaio de uma ética para uma civilização

tecnológica. Rio de Janeiro: PUC Rio, 2006.

LASWELL Laswell, H.D. Politics: Who Gets What, When, How. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LEUZINGER, Márcia Dieguez; VARELLA, Marcelo Dias. O meio ambiente na Constituição de 1988: Sobrevôo por alguns temas vinte anos depois. Brasília: Revista de Informação Legislativa, 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176554/000843895.pdf?sequ>nce=3&isAllowed=y. Acesso em: 16 dez. 2022

LEFF, E. Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Tradução de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 11ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

LUTZEMBERGER, José. Gaia: O planeta vivo. Porto Alegre: L&PM, 1990.

MARICATO, E.. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, v. 14, n. 4, p. 21–33, out. 2000.

MARTINS, R. D.; FERREIRA, L. DA C.. Uma revisão crítica sobre cidades e mudança climática: vinho velho em garrafa nova ou um novo paradigma de ação para a governança local?. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 3, p. 611–641, jun. 2011.

MENDES, M. V. I.. Mudança global do clima as cidades no Antropoceno: escalas, redes e tecnologias. **Cadernos Metrópole**, v. 22, n. 48, p. 343–364, maio 2020.

MORENO, Carlos. La ville du quart d'heure : pour un nouveau chrono-

urbanisme. 2016. Disponível em: https://www.latribune.fr/regions/smart-

cities/la-tribune-de-carlos-moreno/la-ville-du-quart-d-heure-pour-un-nouveau-

chrono-urbanisme-604358.html. Acesso em: 05 set. 2024

NAKABASHI, L. Desenvolvimento econômico deve estar atrelado à preservação ambiental. Jornal da USP, set/2020. Disponível em: https://jornal.usp.br/?p=356402 Acesso em: 22 fev. 2022.

NUMER, Emilia; GONZÁLEZ, Sara Cognuck. 2020. Glossário climático para jovens. Disponível em: https://www.unicef.org/lac/media/31666/file/Glossario-climatico-para-jovens.pdf Acesso em: 22 fev. 2022.

ODS 11: Conheça o Objetivo da ONU para as cidades. Hability. Com vista para o futuro. Disponível em: https://habitability.com.br/ods-11-conheca-o-objetivo-da-onu-para-as-cidades. Acesso em: 06 de agosto de 2022.

Protocolo de Kyoto. Agência Senado. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/protocolo-de-kyoto. Acesso em: 14 de agosto de 2022.

SANTOS, Ana Paula; OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Local Climate Change Plans in Brazil: The Role of Risk Management Capacity and Transnational Municipal Networks. EnANPAD 2022, [S. l.], p. 1-20, 21 set. 2022. Disponível em: <http://anpad.com.br/uploads/articles/120/approved/e3bc4e7f243ebc05d66a0568a3331966.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2022.

SILVA, J. I. A. O.; CUNHA, L. H. Desenvolvimento e sustentabilidade nos projetos de transposição e revitalização do Rio São Francisco: a institucionalização da questão ambiental via modernização ecológica. Revista Política e Planejamento Regional, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 157-176, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://www.revistappr.com.br/conteudo.php?m=NDI=&l=pt>. Acesso em: 30 ago. 2022.

BRASIL. Senado notícias. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/12/13/senado-aprova-pec-do-iptu-verde-emvotacao-unanime. Acesso em: 19 dez. 2022.

SILVA, José Irivaldo Alves Oliveira; SOUSA, Marcelo Bruno Bedoni de; FARIAS, Talden Queiroz. GOVERNOS LOCAIS E A EMERGÊNCIA CLIMÁTICA: O CASO DAS CAPITAIS NORDESTINAS. IX Encontro de Administração Pública da ANPAD VI, [s. l.], ano 2022, 30 maio 2022. Disponível em: <http://anpad.com.br/uploads/articles/119/approved/fc8fdb29501a6289b7bc8b0bdd8155df.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2022.

SILVA, José Irivaldo Alves Oliveira; SOUSA, Marcelo Bruno Bedoni de; FARIAS, Talden Queiroz. Política climática precisa especificar atribuições dos entes federativos. Consultor Jurídico, [S. l.], p. 1-5, 18 dez. 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-dez-18/opiniao-politicaclimatica-atribuicoes-entes-federativos. Acesso em: 19 dez. 2022.

TALANOA, 2020. A Política Nacional de Mudança do Clima em 2020: estado de metas, mercados e governança assumidos na Lei 12.187/2009. Rio de Janeiro, Brasil. Disponível em: https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2020/12/Politica-Nacional-de-Mudanc%CC%A7a-de-Clima.pdf. Acesso em: 17 dez. 2022.

VEIGA, José Eli da. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o desafio do século XXI. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamound, 2008. 220 p. Disponível em: https://www.garamond.com.br/produto/240.pdf. Acesso em: 19 fev. 2022.

1. Mestranda em Desenvolvimento Regional pela UEPB, Campina Grande/PB, Brasil. E-mail: [adriane.ferraz@gmail.com](mailto:adriane.ferraz@gmail.com). Trabalho financiado pela FAPESQ. [↑](#footnote-ref-1)
2. Professor Associado da Universidade Federal de Campina Grande/PB, Brasil. Professor colaborador do Mestrado em Administração Pública, permanente no Mestrado em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos, ambos da UFCG, permanente no Mestrado em Desenvolvimento Regional, da UEPB e no Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da UFPB, Mestrado e Doutorado. E-mail: irivaldo.cdsa@gmail.com ou prof.irivaldo@ufcg.edu.br. [↑](#footnote-ref-2)
3. https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/13937-asi-censo-2010-populacao-do-brasil-e-de-190732694-pessoas [↑](#footnote-ref-3)
4. <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37237-de-2010-a-2022-populacao-brasileira-cresce-6-5-e-chega-a-203-1-milhoes>. Acesso em 30.08.2024 [↑](#footnote-ref-4)
5. Disponível em: <https://reconstrucao.rs.gov.br/governador-faz-balanco-dos-100-dias-apos-as-enchentes-em-reuniao-do-conselho-do-plano-rio-grande>. Acesso em 30.08.2024. [↑](#footnote-ref-5)
6. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/blogs/caio-junqueira/economia/rs-calcula-em-r-200-bilhoes-custo-de-reconstrucao-apos-enchentes-dizem-fontes/>. Acesso em 30.08.2024. [↑](#footnote-ref-6)
7. Disponível em: <https://americadosul.iclei.org/associados/>. Acesso em: 30.08.2024 [↑](#footnote-ref-7)
8. Disponível em: <https://www.c40.org/>. Acesso em: 30.08.2024 [↑](#footnote-ref-8)
9. Levantamento feito pela Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/06/11-das-27-capitais-descumprem-a-lei-e-estao-com-plano-diretor-atrasado.shtml>. Acesso em 28.08.2024. [↑](#footnote-ref-9)
10. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/931757-pec-preve-reducao-no-iptu-como-incentivo-a-preservacao-ambiental/>. Acesso em 05.09.2024. [↑](#footnote-ref-10)
11. Íntegra do voto disponível em: <https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2022/20220701_ADPF-708_decision.pdf>. Acesso em 12.12.2022. [↑](#footnote-ref-11)
12. Disponível em: <https://americadosul.iclei.org/documentos/plano-local-de-acao-climatica-de-belo-horizonte-sumario-executivo/>. Acesso em 20.12.2022. [↑](#footnote-ref-12)
13. Disponível em: <https://blog.waycarbon.com/2021/06/planos-de-acao-climatica-c40/>. Acesso em 05.09.2024. [↑](#footnote-ref-13)
14. Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/noticias/levantamento-do-ijsn-aponta-que-15-capitais-brasileiras-nao-tem-plano-de-mudancas-climaticas>. Acesso em 05.09.2024. [↑](#footnote-ref-14)
15. Disponível em: <https://www.archdaily.com.br/br/931856/como-as-cidades-estao-usando-a-arquitetura-para-combater-inundacoes>. Acesso em 05.09.2024. [↑](#footnote-ref-15)