

Mudanças Climáticas Globais e Políticas Públicas no Nível Subnacional

121

RACHEL BIDERMAN

O ingresso do tema das mudanças climáticas no debate público acompanha a tendência da discussão das questões ambientais na formulação de políticas públicas e a temática mais ampla do desenvolvimento sustentável. Tal fenômeno é reflexo da globalização da economia, da revolução da internet, do maior acesso à informação, e da organização da sociedade civil no debate de temas ambientais. Reflete também a ocorrência de eventos climáticos extremos e o nível de produção científica sobre o tema das mudanças globais e sua rápida disseminação e tradução para os públicos leigos e formadores de opinião. Num olhar macro, o tema está intrinsecamente ligado a questões geopolíticas, de desenvolvimento econômico e competitividade na corrida tecnológica da nova matriz energética do planeta.

Dada a escala global e a magnitude dos impactos das mudanças climáticas sobre o planeta, o tema tem recebido grande atenção de formuladores de políticas públicas e gestores atuantes nas áreas de desenvolvimento sustentável. A atenção desses públicos deu início a processos de regulação da matéria na esfera internacional e em vários países do mundo. E impactou a reflexão crítica na academia. Merece reflexão o alerta feito pelo sociólogo alemão Ulrich Beck, a respeito dos riscos para o planeta e da necessidade de ação pelas nações. Ele tem tratado o tema das mudanças climáticas no âmbito de sua teoria sobre a sociedade de risco e reconhece que o fenômeno global é um dos três grandes riscos que a sociedade humana está correndo hoje, assim como o risco do terrorismo e da crise financeira global. Beck alerta que estamos entrando em um mundo de risco descontrolado, gerado

pela ação humana, cujos impactos para as futuras gerações são difíceis de serem dimensionados e evitados (Beck, 2002). No nível dos países, as preocupações apresentadas por Beck parecem inspirar governos também que têm adotado políticas e programas para a resolução do problema. E no nível dos governos sub-nacionais essa temática começa a ganhar grande atenção de formuladores de políticas públicas. É sobre este tema que trataremos neste artigo.

Apesar das mudanças climáticas globais serem tratadas sob o aspecto legal predominantemente no nível internacional, em decorrência do reconhecimento por diferentes órgãos internacionais do fenômeno de caráter planetário, hoje há forte tendência de adoção de políticas no nível nacional e sub-nacional, em função, também, de uma certa lentidão do sistema multilateral. Dadas as limitações do sistema internacional em estabelecer um marco legal vinculante para a resolução do problema das MC, há autores e formuladores de políticas públicas que defendem como prioritária a ação de governos sub-nacionais em prol do combate e resolução dos problemas associados às mudanças climáticas globais, como M. Van Staden (2010), F. Musco (2010), Kern & Bulkeley (2009), Toly (2008), Aall *et al* (2007), e Kousky e Schneider (2003). Tanto as causas como os efeitos das mudanças climáticas têm uma dimensão local, além da global, segundo eles, o que também seria outra justificativa relevante para esse tipo de ação.

Há um reconhecimento da limitação do sistema multilateral, conforme definido após a II Guerra Mundial, como suficiente para lidar com os desafios das mudanças climáticas, dentre outros desafios globais. O próprio governo brasileiro reconhece isso e tem defendido reformas para dar conta de desafios como o das mudanças climáticas. O depoimento do diplomata Marcel Fortuna Biato, publicado na revista *Nueva Sociedad*, reconhece essa nova postura do governo nos fóruns internacionais, e aponta a questão como fundamental para que se possa dar solução para os desafios globais. Ele reconhece que neste início de século XXI, o Brasil mudou e o equilíbrio de forças na cena internacional também. Informa que o Brasil tem defendido um multilateralismo afirmativo, reconhecendo que os mecanismos decisórios clássicos do sistema das Nações Unidas mostram-se cada vez mais inadequados. Exemplo disso é a paralisia da Assembleia Geral, único foro político de representação verdadeiramente universal. Outro aspecto crítico é a falta de alterações no Conselho de Segurança, que não acomoda a voz do mundo em desenvolvimento de forma adequada. Para ele não é surpreendente o fato de o sistema multilateral revelar-se incapaz de responder aos velhos desafios do

pós-1945, em particular o subdesenvolvimento crônico em largas partes do mundo, enquanto a segurança coletiva segue ameaçada pela escalada dos gastos com armamentos, inclusive nucleares. Em seu entendimento é necessária hoje uma governabilidade mais democrática, centrada em regras mais transparentes e representativas, capaz de construir consensos globais em torno de desafios planetários. Em particular, a mudança de clima, o desenvolvimento sustentável, as fontes novas e renováveis de energia, o combate à fome e à exclusão social e financiamento para o desenvolvimento são temas em relação aos quais as economias emergentes precisam ser cada vez mais ouvidas. (Biato, 2007)

Dentre os argumentos relacionados ao impacto direto das mudanças climáticas no nível local, o primeiro a ser citado por especialistas é que os fenômenos físicos são sentidos literalmente no território de municípios, onde se encontram os maiores conglomerados humanos, daí o intrínseco interesse para governos locais. Outra condição é de que os efeitos das mudanças climáticas poderão ser mais ou menos impactantes ou graves dependendo das condições locais, e o nível de preparo das comunidades pode ser crucial para sua sobrevivência a fenômenos climáticos extremos. Comunidades mais preparadas poderão ter mais chances de sobrevivência e em melhores condições. Outro aspecto é que muitos dos serviços públicos prestados para a sociedade estão sob a administração de governos locais. Mesmo que varie de país para país, normalmente as questões associadas à educação, serviços sociais, transporte, água, saneamento, são típicas áreas de atuação municipal. Essas áreas são cruciais para a solução de problemas advindos das mudanças climáticas. (Van Staden; Musco, 2010)

Apesar do engajamento na busca de soluções para o problema ter se configurado histórica e juridicamente de forma a incluir apenas atores multilaterais e Estados no sistema da ONU, há diferentes atores e críticos que defendem a importância da ação conjugada com outros atores relevantes, que incluem desde coalizões de Estados, governos subnacionais, organizações não governamentais, entidades do setor produtivo, dentre outros. Nesse contexto, têm se formado vários tipos de agremiações de atores no nível subnacional para busca de soluções diferenciadas em prol do equilíbrio climático planetário. Alguns atores transnacionais, em particular redes de ação transnacional integradas por municípios, formaram-se nas últimas duas décadas, para atuar em conjunto, tais como o programa do *International Council of Local Environmental Initiatives* (ICLEI) *Cities for Climate Protection* (CCP), o *International Solar Cities Initiative*, *Energie-Cités*, *Climate Alliance* e o C40.

Alguns movimentos políticos pela adoção de políticas subnacionais merecem ser citados, como é o caso dos Estados Unidos, onde a ação no nível subnacional em matéria de clima está extremamente avançada, a despeito da lenta ação do governo federal nesse tema. Dois movimentos são particularmente relevantes nos EUA, dada a dimensão que têm assumido e o exemplo que significam em termo de acordos regionais e de mercado de carbono. Trata-se dos acordos dos estados do nordeste dos EUA, que formularam uma iniciativa denominada *Regional Greenhouse Gas Initiative*, (Iniciativa Regional de Gases de Efeito Estufa), conhecida pela sigla RGGI, e outro acordo entre estados da região oeste do país, chamado de "*Western Climate Initiative*" (Iniciativa Climática do Oeste). A RGGI reúne estados dos EUA (Maine, New Hampshire, Vermont, Massachusetts, Rhode Island, e Connecticut) e 5 estados canadenses (Nova Scotia, Newfoundland and Labrador, Prince Edward Island, New Brunswick, e Quebec). Os estados firmaram um plano de ação climático conjunto em 2001, em que se comprometem a reduzir em 10% das emissões do ano de 1990, até 2020. Os autores Selin e VanDeveer (2005) argumentam que o plano de clima conjunto só se tornou possível em função de uma ação de rede de um conjunto de funcionários de governo da área ambiental dessas províncias comprometidos com as questões ambientais e laços de confiança estabelecidos por uma relação construída ao longo de uma história de cooperação em outros desafios ambientais ao longo de 3 décadas. (Selin e VanDeveer, 2005).

Emblemático é o caso do Governo do Estado da Califórnia, que tem contrariado a política do governo federal norte-americano, refratária ao estabelecimento de metas e programas. O impasse entre o governo da Califórnia e o governo federal chegou à Suprema Corte Norte Americana, que, em decisão histórica, garantiu à Califórnia o direito de estabelecer o controle das emissões do CO₂, o principal gás de efeito estufa. A partir dessa decisão, o estado ficou autorizado a estabelecer padrões máximos de emissão de gases de efeito estufa por veículos e aplicar multas por descumprimento legal. Desde 2005, a Califórnia tenta multar os poluidores donos de carros por emissões de CO₂ acima dos padrões legais, mas não era autorizada pela Agência Ambiental Norte-Americana, a EPA. Em junho de 2005 o governador Schwarzenegger assinou um Decreto estabelecendo uma política de redução de emissões de gases de efeito estufa, e criou uma comissão de entidades governamentais encarregadas de executar o plano.

Além das iniciativas estaduais, as ações nos EUA no nível local são inúmeras, e centenas de municípios já aderiram a movimentos promovidos por

redes nacionais e transnacionais, de apoio à regulamentação em nível local de medidas para combate às mudanças climáticas. Uma das iniciativas que tem gerado impactos em termos de adoção de políticas municipais de MC é o *US Conference of Mayors Climate Protection Agreement* (Acordo da Conferência de Prefeitos Norte-Americanos pela Proteção do Clima), lançado em 2005. O ICLEI tem sido muito ativo no trabalho de apoio a municipalidades nos EUA para adoção de políticas. Foi lançado, em fevereiro de 2007, um centro para lidar com mudanças climáticas denominado *U.S. Conference of Mayors Climate Protection Center* no âmbito da conferência de prefeitos. As ações promovidas pelos governos que aderem à iniciativa devem incluir a adaptação das frotas de veículos do governo para uso de fontes alternativas de combustíveis ou tecnologia híbrida com eletricidade, promoção de acesso a energia elétrica de fontes renováveis para a cidade, instalação de iluminação pública a partir de tecnologias eficientes no uso de energia, promoção de construções sustentáveis. O acordo tem obtido cada vez mais adesões. Nasceu de proposta do então prefeito da cidade de Seattle, Greg Nickels, conhecido por sua agenda ambientalista, e inclui o compromisso das cidades em reduzir suas emissões de GEE em 7% abaixo dos níveis de 1990, até 2012. Hoje mais de 500 prefeitos aderiram ao pacto, e o número tem crescido.¹

A cidade de NY, sob a administração do prefeito Michael Bloomberg, assumiu o desafio de reduzir suas emissões de GEE e lançou uma série de iniciativas. Ao publicar seu inventário de emissões de 2007, o prefeito salientou o papel da cidade como inspiradora de modelos inovadores de políticas públicas e como ícone da cidade moderna, ressaltando a importância da publicação daquele relatório nesse contexto. No documento destacam-se as vulnerabilidades da cidade ao problema, visto tratar-se de região costeira suscetível ao aumento do nível do mar, um dos mais importantes impactos das mudanças climáticas. Em 2002, a cidade aderiu à rede de mais de 750 municípios integrantes do programa do ICLEI denominado *Cities for Climate Protection (CCP)*. Como parte do compromisso assumido na CCP, o prefeito Bloomberg criou em 2006 um departamento para cuidar do planejamento em longo prazo e da sustentabilidade encarregado de formular um plano para a cidade lidar com a problemática climática. (The City of New York, 2007).

1 Mayors Climate Protection Center. Disponível em: <<http://www.usmayors.org/climate-protection/about.htm>>. Acesso em 19.12.2010.

O prefeito de Nova York lançou, em abril de 2007, seu Plano de Ação Climática, que inclui 127 medidas nos setores de solo, água, ar, energia e transporte. O plano estabelece uma meta de redução de emissões de 30% das emissões do ano-base de 2005 até 2030.

Outro exemplo relevante é o de Londres, uma cidade com grande volume de emissões de GEE. De acordo com dados de 2006, Londres produzia 44 milhões de toneladas de CO₂, o que representava 8% das emissões totais de GEE do Reino Unido. Essas emissões decorriam principalmente do consumo de energia nos setores doméstico, comercial, industrial e transporte público. A Prefeitura de Londres lançou um plano em 2006 com a meta de reduzir as emissões até 2025, num nível 60% inferior ao das emissões de 1990. (Mayor of London, 2007).

No Brasil foi aprovada a lei de Política Nacional sobre Mudança do Clima, Lei nº 12.187, em 29 de dezembro de 2009. Anterior à lei, foi aprovado um Plano Nacional sobre Mudança do Clima, por decreto presidencial no final de 2008, que teve que ser adaptado posteriormente em função da aprovação da lei. Outra norma importante do arcabouço jurídico-institucional é a lei que instituiu o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.114, de 09/12/2009). Dentre os aspectos da política nacional que mais chamaram a atenção da comunidade de especialistas no tema das mudanças climáticas, foi a definição de meta 'voluntária' de redução de emissões de GEE, em valor entre 36,1% e 38,9% até 2020. A lei estabeleceu princípios, objetivos e diretrizes para a gestão de emissões de gases de efeito estufa e previu a elaboração de um decreto fixando a responsabilidade dos diferentes setores da economia na redução de emissões de GEE. Ao aprovar a lei, o governo passou a comemorar publicamente esse ato como sendo um aceno do governo brasileiro para a comunidade internacional de seu engajamento na busca de uma solução para o impasse nas negociações internacionais em matéria de mudanças climáticas, visto que vinha sendo cobrado do Brasil a assunção de metas de redução de emissões de GEE há muitos anos, no âmbito das negociações internacionais, por vários países desenvolvidos. E esse era um dos impasses instalados nas negociações internacionais. Com esse passo do governo brasileiro, que declarou serem as metas não-obrigatórias, alguns autores interpretaram que havia um ato de boa vontade do Brasil rumo à resolução dos impasses existentes nas negociações. Hoje há grande dúvida se o país poderá cumprir essa meta com alterações significativas no código florestal e o crescimento da economia do país.

Outra lei importante no nível federal foi aquela que instituiu o Fundo Nacional sobre Mudanças Climáticas² (Lei 12.014/09). Essa lei garante a destinação de recursos para projetos e ações para a mitigação das emissões de GEE e adaptação aos seus efeitos. O texto vincula o fundo ao Ministério do Meio Ambiente e define que será administrado por um comitê formado por representantes do governo federal e da sociedade civil.

No Brasil, há alguns exemplos importantes de políticas sub-nacionais em mudanças climáticas. Pouco antes da COP 15, realizada em Copenhague em dezembro de 2009, o então governador de São Paulo, José Serra, sancionou a Lei da Política Estadual de Mudanças Climáticas – PEMC, instituída pela Lei Estadual nº 13.798, de 9 de novembro de 2009. A lei tem por objetivo estabelecer o compromisso do Estado frente ao desafio das mudanças climáticas globais, dispor sobre as condições para as adaptações necessárias aos impactos derivados das mudanças climáticas, bem como contribuir para reduzir ou estabilizar a concentração dos gases de efeito estufa na atmosfera. A lei previu a instalação de um espaço público participativo, o Conselho Estadual de Mudanças Climáticas de São Paulo, que veio a ser criado em outubro de 2010.³ Uma das principais atividades do órgão, composto por 42 membros, é fiscalizar o cumprimento da meta de reduzir a emissão de dióxido de carbono no estado em 20% até 2020. O conselho é presidido pelo governador do estado, e tem 14 representantes do governo estadual, 14 integrantes de municípios paulistas, com representantes de comitês de bacias hidrográficas, e 14 entidades da sociedade civil. Tem sido registrada lentidão na implemen-

-
- 2 Segundo a lei, o FNMC deverá apoiar os projetos ou estudos (apoio financeiro não-reembolsável) e financiar os empreendimentos (apoio reembolsável) que visem à mitigação das mudanças climáticas e à adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos. A viabilização do FNMC se dará através de diversas fontes de recursos, sendo estas: (1) até 60% dos 10% destinados ao Ministério do Meio Ambiente em razão da Política Energética Nacional (Lei nº 9.478/97), lei que incide sobre os valores pagos por empresas de exploração de petróleo e de gás natural; (2) dotações consignadas na lei orçamentária anual da União e em seus créditos adicionais; (3) recursos decorrentes de acordos, ajustes, contratos e convênios celebrados com órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal; (4) doações realizadas por entidades nacionais e internacionais, públicas ou privadas; (5) empréstimos de instituições financeiras nacionais e internacionais; (6) reversão dos saldos anuais não aplicados; (7) recursos oriundos de juros e amortizações de financiamentos. Para administrar o Fundo foi estabelecido um Comitê Gestor, com representantes governamentais e não governamentais, sob orientação do Ministério do Meio Ambiente.
- 3 <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2010/10/conselho-de-mudancas-climaticas-e-criado-em-sp.html>, acesso em 08.11.2010

tação dessa lei, o que pode impactar negativamente a ação de governos subnacionais no estado, e até mesmo no país.

São Paulo foi a primeira grande cidade no Brasil a elaborar de forma participativa e consultiva, e aprovar na Câmara Municipal, a partir da liderança do poder Executivo, uma política municipal sobre mudanças climáticas. A Lei da Política de Mudança do Clima de São Paulo foi aprovada pelo Legislativo municipal em 5 de junho de 2009, sob número 14.933, após pouco mais de um ano e meio de esforços do Executivo local em formular, discutir com diferentes grupos de interesse, realizar consultas públicas, debater no âmbito das pastas de governo, e negociar com os vereadores.

O processo de formulação, consulta e validação da minuta de anteprojeto de lei enviado pelo Prefeito à Câmara Municipal foi fruto da ação da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente em coordenação com outros órgãos municipais. Contou com o apoio institucional da organização não-governamental ICLEI e com a coordenação técnica de equipe do Centro de Estudos em Sustentabilidade da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, e orientação política e estratégica dos especialistas em mudanças climáticas, energia e meio ambiente, José Goldemberg e Fabio Feldmann.

A Lei do Município de São Paulo avançou ao estabelecer meta de redução de 30% das emissões de GEE nos quatro anos seguintes à sua aprovação, apontando estratégias nas diversas áreas de atuação da Prefeitura, tendo como base o inventário e o ano base de 2005. Outra medida considerada digna de nota por alguns especialistas em mudanças climáticas na lei é sua determinação de obrigatoriedade de redução progressiva do uso de combustíveis fósseis, adotando meta progressiva de redução de 10% ao ano, pelos ônibus do sistema de transporte público. A lei foi estruturada nos moldes de normas de cunho geral, como as políticas setoriais ou gerais normalmente aprovadas no nível federal. Por isso estabelece princípios, conceitos e diretrizes para orientar o aplicador de suas regras, seja órgão público, organismo privado, ou o próprio cidadão, ou ainda, para guiar o intérprete do conteúdo da norma no judiciário, caso isso se torne necessário. Esse formato de norma segue o exemplo de normas gerais aprovadas no âmbito federal, cujo conteúdo amplo pressupõe uma orientação geral para garantir sua exequibilidade, que é estabelecido na primeira parte da lei. Além disso, a norma estabelece uma estrutura de diretrizes, sistema e instrumentos para sua implementação, também típicas de uma lei de cunho geral e amplo.

Além de São Paulo, alguns poucos municípios têm promovido a discussão da adoção de legislação climática. A importância da adoção desse tipo de política pública no nível dos municípios tem sido promovida no âmbito da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente – ANAMMA⁴, associação que congrega secretários municipais de meio ambiente de todo o Brasil. A ANAMMA criou um grupo de trabalho para tratar do tema, que é liderada pela Secretaria do Verde e do Meio Ambiente de São Paulo.

Em 2009, o Rio de Janeiro criou sua política municipal de mudanças climáticas e desenvolvimento sustentável, definindo metas voluntárias de redução de emissões. Dentre as ações previstas na lei para atingir as metas, encontram-se: implantação de medidas de ecoeficiência na máquina municipal, a adoção de isenções fiscais concedidas a serviços vinculados a complexos siderúrgicos para projetos de mitigação dos gases estufa, obrigatoriedade da compensação ambiental (via reflorestamento) no setor da construção civil, e instalação do fórum carioca de mudanças climáticas e desenvolvimento sustentável. O fórum é composto por segmentos representativos da sociedade entre membros da iniciativa privada, sociedade civil e governo, e tem como objetivo contribuir para a consolidação da política de mudanças climáticas do município. O Rio de Janeiro foi a primeira megacidade da América Latina a atualizar seu inventário de emissões de gases do efeito estufa, trabalho elaborado pela COPPE-UFRRJ, com base na metodologia do IPCC. Dos desafios previstos para o Rio de Janeiro no que tange aos fenômenos de MC, estudo do INPE, com outras organizações científicas, prevê danos relacionados às inundações, sobretudo na época de verão, principalmente nas baixadas litorâneas. O mapeamento indica que, no Rio de Janeiro, os pontos mais críticos são a lagoa Rodrigo de Freitas, na Zona Sul da cidade, e as áreas próximas às baías de Guanabara e de Sepetiba, que abrangem também a Baixada Fluminense, na região metropolitana. Com as mudanças climáticas, a ocorrência de chuvas fortes e imprevisíveis deve se tornar mais frequente, o que deve aumentar a incidência de inundações nessas áreas. (Nobre *et al*, 2010).

4 A ANAMMA foi criada em Curitiba em 1986 por representantes municipais para congregar e representar os municípios brasileiros em assuntos relacionados ao meio ambiente e promover a cooperação e o intercâmbio permanente entre eles. Tem se manifestado historicamente na estruturação e resolução de conflitos interinstitucionais na área ambiental, tais como, a aprovação da resolução nº 237 do CONAMA regrido o Licenciamento Ambiental, a criação das Comissões Tripartite Nacional e Estaduais, a criação e regulamentação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), a luta pela regulamentação do Artigo nº 23 da Constituição Federal e a aprovação da Política Nacional de resíduos Sólidos.

CONCLUSÕES

A coexistência de legislação federal, estadual e municipal no tema de mudanças climáticas no Brasil gera uma série de dúvidas e desafios. A coordenação e harmonização da implementação dessas normas entre os diferentes níveis de governo em conjunção e diálogo com os diferentes setores interessados é fundamental para que se possa atingir os seus objetivos e gerar mecanismos factíveis para os atores relevantes cumprirem as obrigações previstas nas mesmas.

Dentre os fatores limitantes para a efetividade das leis consta a questão da competência legal para gestão de algumas matérias, restrita por impedimentos impostos por legislação constitucional ou federal. Esse fator evidencia a necessidade de articulação entre os diferentes entes federativos para garantir o ambiente legal, político e prático, para permitir a aplicabilidade das políticas de MC. Aspectos que podem ensejar conflitos dizem respeito à regulamentação de questões relativas a energia, controle da poluição, cuja solução depende da articulação das diferentes esferas de governo.

A questão das competências está atrelada a outra que é a do contexto político. A dinâmica política é bastante complicada e agravada pela visão imediatista de governantes, muitas vezes influenciados por projetos pessoais e de ordem político-partidária. Historicamente, muitas soluções deixaram de ser implementadas por falta de visão e compromisso com o interesse público. Tem sido frequente a “guerra entre diferentes partidos políticos” que colocam seus interesses corporativos em primeiro lugar, deixando de construir acordos de interesse da população da região metropolitana. Exemplo típico tem sido a construção do Metrô na Região Metropolitana de São Paulo, com claro impacto negativo sobre o aumento das emissões de GEE em SP, cujo atraso de décadas tem sido fruto, em parte, de disputas partidárias.

A questão financeira é outro dado relevante. Se continuar prevalecendo a ausência de investimentos públicos e privados nas medidas necessárias para a consecução das ações previstas nas leis aqui descritas, ficará consolidado um quadro limitador de sua eficácia. Além disso, o financiamento de atividades econômicas de alta emissão de carbono também precisam ser reavaliadas e evitadas, para se alcançar os objetivos das políticas públicas de baixo carbono.

No município de São Paulo, por exemplo, o maior desafio está atrelado ao setor de transportes. No campo dos impactos dos eventos climáticos, suas vulnerabilidades estão mais centradas em episódios associados às grandes chuvas que ocorrem principalmente no verão, e que tornam ainda mais vul-

neráveis comunidades que vivem em regiões periféricas, em áreas sujeitas a deslizamentos e enchentes. Hoje a percepção do governo do município de São Paulo é de que o engajamento existente é suficiente e que os atores relevantes a serem envolvidos já estão convocados e participando da implementação da lei de mudanças climáticas. Essa visão não é partilhada aqui, pois é sabido que os interesses em jogo quando se abordam as causas e consequências das MC são muito mais amplos do que aqueles reconhecidos pelo governo municipal. Falta participação de setores relevantes para a solução dos problemas que afetam ou afetarão São Paulo, como são os representantes do governo das áreas de transportes, gestão, educação e saúde, para citar alguns, de organizações da sociedade civil, como ONGs da área ambiental, saúde e educação, ou associações dos bairros mais atingidos, e ainda das universidades. Essas lacunas podem prejudicar a implementação da lei.

A existência de “vontade governamental” tem sido considerada um fator determinante para o sucesso de normas como aquelas descritas aqui. O projeto, as condições financeiras, as capacidades técnicas, e o comprometimento político são fatores determinantes no maior ou menor sucesso das políticas públicas. Um indicador relevante é se há orçamento comprometido do governo diretamente com a implementação das medidas previstas na política. Esse aspecto parece falho na maioria das políticas aqui descritas.

É louvável e desejável que governos locais envolvam-se na busca de soluções para reduzir as emissões de GEE e minimizar os impactos sobre as comunidades e ecossistemas dos efeitos das mudanças climáticas. No entanto, é preciso que as leis resultantes dessa mobilização sejam implementadas de fato e deixem de ser meros atos políticos para impacto sobre a opinião pública.

Rachel Biderman · Advogada, Doutora em Gestão Pública e Governo (FGV-SP), Mestre em Ciência Ambiental (USP), LL.M. International Legal Studies (American University Washington College of Law), Bacharel em Direito (USP), Consultora Sênior do World Resources Institute no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AALL, C.; GROEN, K; LINDSETH, G. The Scope of Action for Local Climate Policy. *Global Environmental Politics*. Cambridge, MA: MIT Press; v.7, n. 2, p. 83-101, maio, 2007.
- BECK, U. The Terrorist Threat. World Risk Society Revisited. *Theory, Culture & Society*. London; Thousand Oaks; New Delhi: SAGE, v. 19, n.4, p. 39-55, 2002.
- BIATO, M. F. Aspectos Para Uma Nova Governança Global. *Nueva Sociedad*. [S.I]: Fundación Friedrich Ebertn. 210, jul-ago 2007. Disponível em http://www.nuso.org/upload/articulos/3438_2.pdf. Acesso em 22.01.2011
- KERN, K.; BULKELEY, H. Cities, Europeanization and Multi-level Governance: Governing Climate Change Through Transnational Municipal Networks, JCMS, Houston, Texas: Wiley Online Library v. 47, n. 2, p. 309-332, 2009.
- KOUSKY, C.; Schneider, S. H. Global climate policy: will cities lead the way?. *Climate Policy*, Brentwood, v. 145, p. 1-14, 2003.
- MAYOR OF LONDON. *London CO₂. Action Today to Protect Tomorrow*. The Mayor's Climate Change Action Plan. London, 2007.
- NOBRE, C et al. *Vulnerabilidades das Megacidades Brasileiras às Mudanças Climáticas: Região Metropolitana de São Paulo, Sumário Executivo*. São Paulo: CCST/INPE, NEPO/UNICAMP, USP, IPT, UNESP. 32p, 2010.
- SELIN, H.; VANDEVEER, S., Environmental Cooperation: Climate Change Networks and Regional Action, *The American Review of Canadian Studies Canadian-U.S.*, p. 353-378, 2005.
- TOLY, N.J. *Transnational Municipal Networks in Climate Politics: From Global Governance to Global Politics*. Globalization. London: Routledge, v. 5, n. 3, p. 341-356, set. 2008
- VAN STADEN, M; MUSCO, F. *Local Governments and Climate Change*. Springer. 2010.