

APROXIMAÇÕES INICIAIS A PARTIR DA LENTE DA GOVERNANÇA MULTINÍVEL NAS POLÍTICAS AMBIENTAIS/CLIMÁTICAS: INSTRUMENTOS NACIONAIS E SUBNACIONAIS PAULISTAS

DOI: <http://dx.doi.org/10.55449/congea.14.23.XI-014>

Vítor Soares Miceli*

* Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo. vitor.miceli@usp.br

RESUMO

Em relação ao locus das emissões dos gases de efeito estufa (GEE), podemos apontar que praticamente 70% emissões são de atividades urbanas: energia (26%), indústria (19%), transporte (13%) e construção (8%) (ONU, 2020), o que torna as políticas públicas, especialmente as inseridas em grandes centros urbanos, fundamentais para as temáticas climáticas e socioambientais. Sendo assim, o presente trabalho busca perpassar aspectos pertinentes à divisão de autonomia de políticas ambientais e climáticas (a utilização delas se justifica pela clara relação entre meio ambiente e mudanças climáticas). A seguir é apresentado o arcabouço teórico que visa discutir aspectos fundamentais para a governança multinível, almejando um melhor entendimento da divisão de autonomias em políticas públicas, apresentando nuances importantes acerca de tal processo. Posteriormente são apresentados os processos de construção institucional da política ambiental e climática da União, do Estado de São Paulo e de sua capital.

PALAVRAS-CHAVE:

Governança multinível, políticas ambientais, políticas climáticas, nacionais, São Paulo.

INTRODUÇÃO

A necessidade de se olhar para as políticas ambientais e climáticas é justificada quando observamos o que a literatura sobre o assunto, notadamente sobre mudanças climáticas, aponta como cenário futuro. Estima-se hoje que os efeitos das mudanças climáticas atinjam diretamente 3.6 bilhões de pessoas, que estarão muito sujeitas a quadros de insegurança alimentar, crise hídrica e climas extremos, denominados *hotspots* climáticos.

Em relação ao *locus* das emissões dos gases de efeito estufa (GEE), podemos apontar que praticamente 70% das emissões são de atividades urbanas: energia (26%), indústria (19%), transporte (13%) e construção (8%) (ONU, 2020), o que torna as políticas públicas, especialmente as inseridas em grandes centros urbanos, fundamentais para as temáticas climáticas e socioambientais.

Por se tratar de uma questão de magnitude global, a atuação política deve ser coordenada de modo a alcançar as metas estabelecidas pelos planos, projetos e acordos, sejam eles de caráter internacional ou nacional. Portanto, as mudanças climáticas passam a ser também uma questão política, levantando interesse da ciência política.

Sendo assim, o presente trabalho busca perpassar aspectos pertinentes à divisão de autonomia de políticas ambientais e climáticas (a utilização delas se justifica pela clara relação entre meio ambiente e mudanças climáticas). Partimos do caso da União apresentando a construção institucional antecedente à Constituição de 1988 (CF/88), nos aspectos relevantes para o entendimento do direcionamento dado pela nova Carta, a notar, a descentralização de políticas. Para os entes subnacionais, temos como objetos o Estado de São Paulo e sua capital.

Em decorrência da descentralização operada na CF/88, parte da literatura nacional aponta para a regulação das políticas estando fortemente a cabo da União (ARRETCHE, 2012), ao menos as políticas sociais. Entretanto, há pesquisadores que apontam que ainda que a União exerça forte papel regulamentador de políticas, ainda há espaço para os entes subnacionais operem a discricionariedade no momento de implementá-las (BICHIR, BRETTAS e CANATO, 2017, BICHIR 2018), o que será demonstrado nas políticas ambientais e de mudanças climáticas através do respectivo trabalho.

São apresentados também os processos de construção institucional da política ambiental e climática da União, do Estado de São Paulo e de sua capital. Além dos aspectos institucionais de dentro da máquina pública, são elencados alguns conselhos de relevância, colocados como espaços de representação da sociedade civil.

Vale frisar que não se buscou realizar um descritivo de todas as instituições e/ou conselhos, o que tornaria o trabalho exaustivo, dessa forma, buscou-se colocar algumas das mais relevantes para o entendimento do processo como um todo. Para maior aprofundamento, parte da literatura aqui utilizada pode ser utilizada como fonte para tal.

Adiante no trabalho temos o tópico da aproximação crítica. Após expor as bases teóricas e o encadeamento institucional é feita uma breve análise crítica, valendo-se das tipologias apresentadas em Kazepov e Barberis (2013). Ao realizar o trabalho, buscamos situar os regimes ambientais e climáticos em relação ao que aponta a literatura sobre políticas públicas. Finalmente temos a conclusão que apresenta também alguns apontamentos para pesquisas futuras e no último tópico as bibliografias

Governança Multinível:

Na ciência política, um dos importantes temas de estudo tem sido as formas de poder e divisão de autoridade, especialmente quando nos debruçamos sobre o estudo de políticas públicas. Para o caso brasileiro, as discussões levantadas a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88) são relevantes, uma vez que exemplificam e servem como objeto de estudo e debate sobre essa divisão, já que a partir dela foram estabelecidos os três entes federativos, a União, os estados e municípios, determinando um sistema federalista do qual tais entes devem contribuir e se articular politicamente.

Em virtude da centralização do regime militar brasileiro, a descentralização operada após o regime e consolidada na Constituição de 1988 buscou se contrapor as características políticas anteriores, tendo como enfoque o caráter político, o que levou a ampliação dos atores dentro do jogo político. Com a nova Constituição, além da União, estados e municípios passaram a ter peso político de maneira institucionalizada, necessitando, à vista disso, de uma maior articulação para o prosseguimento das políticas de caráter nacional.

Compreender a articulação deles torna-se, portanto, primordial. Para Dardanelli et. al. (2019), tal balanço de associação é relevante na medida que tem o poder de alterar a qualidade de vida da população através dos instrumentos de políticas públicas.

Cabe nesse ponto aprofundar na definição de instrumentos. Partindo do que apresenta Kassim e Le Galès (2010), o estudo de instrumentos políticos tem uma importante contribuição ao entendimento os sistemas políticos, políticas públicas, e relações entre estado e população. Valendo-se do contexto europeu, comentam que análises de como instrumentos são escolhidos, e como são desenvolvidos e operacionalizados levantam novas questões acerca das tomadas de decisão e as relações entre os autores envolvidos. Os recursos mobilizados, os conflitos de interesse e consequências territoriais, administrativas e de orçamento são objetos de estudo interessantes de uma aproximação em torno dos instrumentos.

Porém, segundo Lascoumes e Le Galès (2007), pesquisas extremamente focadas em instrumentos possuem ao menos três deficiências: em primeiro lugar, assumem que os instrumentos são naturais, entendendo que eles estão disponíveis para os governos simplesmente escolherem e pegarem o que lhes agrada, a ideia da caixa de ferramentas (da qual ao encararmos um problema, bastaria escolher a ferramenta que melhor executaria a solução). Em segundo lugar, assume que a única questão em relação ao instrumento é a sua eficiência. E em terceiro lugar, as análises usando a abordagem funcionalista muitas vezes toma como ponto de partida a importância de redes políticas particulares ou a autonomia de certos subsetores da sociedade, confundindo a combinação de instrumentos com a gestão de redes.

Buscando uma alternativa a abordagem instrumentalista, temos a abordagem da sociologia política de instrumentos que, ainda buscando entender a relação entre governo e governados, mas ampliando os campos de investigação, coloca luz nas dimensões de poder na escolha de instrumentos políticos, evidenciando que a efetividade não é o unico critério de escolha de políticas públicas.

Os autores (KASSIM, LE GALÈS, 2010) pontuam que é importante sublinhar as implicações desse conceito. Colocar instrumentos políticos como instituições é fundamental para os *insights* oferecidos pela aproximação sociológica, como instituições, os instrumentos comportam atores e com isso temos seus comportamentos que privilegiam certos pontos em detrimento de outros fazendo eco ao argumento de Theodore Lowi que “*policies determines politics*” (A argumentação pode ser encontrada em LOWI, Theodore. *Four Systems of Policy, Politics, and Choice. Public Administration Review*, Vol. 32, No. 4 (Jul. - Aug), pp. 298-310. 1972). Os autores prosseguem comentando que instrumentos são formas de poder, portanto, raramente são neutros. Com isso, nada garante que um instrumento novo seja bom, eficiente, transparente e mais democrático.

O segundo conceito central é a instrumentação da política pública, que se refere ao problema colocado pela escolha e pelo uso de certos instrumentos, devendo se entender as consequências das escolhas dos instrumentos, além dos seus

resultados em si. Ela traz considerações acerca de relações de poder, não sendo uma escolha (do instrumento a se usar) meramente técnica, o que contrapõe o ponto de partida funcionalista. Na literatura da sociologia política os instrumentos tem significados sociais e políticos, que tem efeitos para além do que foram desenhados. Com isso, o autor pontua duas implicações: a instrumentação política é o principal assunto das políticas públicas pois revela a relação entre teorias e entre sociedade e Estado.

Prosseguindo nas relações federalistas brasileiras, autores como Arretche (2012 e 2016) e Bichir (2018) demonstram a capacidade de regulamentação que a União tem sobre as políticas sociais, sem, no entanto, impossibilitar que as autoridades subnacionais tenham margem decisória (BICHIR, 2018; KAZEPOV, BARBERIS 2013). Em Arretche (2012) há a problematização acerca da autonomia, colocada pela autora como um dilema, uma vez que grande autonomia decisória na união poderia acarretar em uma espécie de ditadura da maioria, uma vez que outros entes não teriam poder o suficiente para contrabalançar as decisões federais. Por outro lado, excessiva autonomia nos entes subnacionais poderia acarretar na suspensão das ações governamentais, ou na grande dispersão de políticas.

Uma das características do período da constituinte, era a associação entre descentralização e equidade no provimento de políticas, uma vez que haveria maior proximidade com as demandas locais, especialmente com a municipalidade. Todavia, Arretche (2012) argumenta que em virtude dos mecanismos que a União ainda possuía, garantidos pela CF/88, com destaque para os de caráter orçamentário havia ainda a capacidade de se sobrepor a descentralização que dava autonomia política e fiscal para os níveis inferiores.

Por sua vez, para Arretche (2012), a categoria federalismo e/ou descentralização não indicam necessariamente qual o tipo de resultado que uma determinada política pode ter, o que permite ir além da classificação entre governos federativos ou unitários. A partir do trabalho desenvolvido por ela, foi possível ver que a presença de regras institucionais que possibilitaram maior cooperação dos entes subnacionais com a União acabou por facultar o melhor entendimento do funcionamento empírico do federalismo brasileiro.

Para aprofundar nos estudos sobre as ações de cada ente federativo, entendendo quem exerce a regulação, qual o nível de autonomia e como ocorre a coordenação entre eles e como se dá a implementação das políticas, vale se utilizar de estudos de Arretche (2012 e 2016).

Arretche (2012) nesse sentido apresenta três categorias de descentralização: a primeira seria a descentralização de competências, sendo a que reparte a responsabilidade entre entes, a segunda seria a descentralização fiscal, sendo a que dita sobre orçamentos e poder de tributação e finalmente temos a descentralização política, sendo a que dita sobre possibilidades de participação/existência em processos eleitorais. A autora comenta também da importante diferenciação entre a descentralização de competências e a de autoridade decisória.

A primeira, denominada de *policy making* se diferencia da segunda, denominada de *policy decision making*. Na primeira, os entes subnacionais têm maior discricionariedade para executar as políticas, na segunda, há maior poder sobre o desenho delas, sobretudo as de caráter de implementação nacional. Tal constatação demonstra que não se pode tomar como certas as teorias de previsão de federalismo e descentralização, pois pode haver diferenças no que é desenhado como política para o que é implementado (BICHIR, BRETTAS, CANATO, 2017, BICHIR 2018).

Prosseguindo na distinção entre *policy making* e *policy decision making*, Bichir, Brettas e Canato (2017) problematizam o que aponta Arretche (2012). Ao argumentar que a distinção entre a União como a que formula a política e os entes subnacionais como aqueles que implementam devem considerar as dinâmicas locais de implementação, com arenas informais e formais com diversos interesses e atores que devem ser consentidos para produção e implementação das políticas, lembrando que o contexto importa. Bichir (2018) coloca que há de se olhar as dinâmicas locais de governança, atentando a análise em duas dimensões: na dimensão vertical há de se analisar os embates entre os níveis de governo e no nível horizontal há de se analisar o processo político entre diferentes atores e arenas, formais e informais, estatais e não estatais. Nesse ponto, as contribuições de Kazepov e Barberis (2013) se somam ao argumento anterior.

Dardanelli et. al (2019) pontuam uma importante distinção referente a autonomia política: autonomia legislativa e administrativa. Para eles, a legislativa trata sobre os poderes legislativos de um determinado ente. Nesse tipo, destacamos a possibilidade de existir um grande domínio da união que por ventura acaba por sufocar a autonomia dos entes subnacionais. Por sua vez, a autonomia administrativa diz respeito sobre as possibilidades de entes em implementar legislações cuja origem seja a união (ou o ente nacional) ou de implementarem legislações próprias, o que, segundo os autores, pode conferir resultados diferentes de políticas nacionalmente impostas, podendo piorar ou melhorar o impacto desses projetos.

Um termo fundamental para o entendimento dessas relações entre entes do estado na produção de políticas é o de governança multinível.

Tortola (2017) coloca que uma vez popularizado o conceito de governança multinível, o termo foi sendo usado em contextos fora da Europa e até mesmo em outros sistemas políticos, o que fez multiplicar os significados do termo, que pode ser colocado em três ambiguidades: o uso do termo além da união europeia (*can MLG travel beyond EU?*). Partindo do entendimento inicial, o autor questiona sobre a possibilidade de aplicar o conceito em contextos fora da União Europeia, constatando que especialmente após os anos 2000, seu uso se disseminou. O papel dos agentes não estatais (*what the role for non state actors?*). Também partindo do entendimento inaugural do termo, o autor pontua que inicialmente não se considerava os atores não estatais, ou se se considerava, era colocado em segundo plano. Finalmente, o foco no processo de construção da política em contrapartida ao processo (*structures or processes?*). Tortola comenta que Marks ao cunhar o termo buscou o entendimento do processo de integração europeia, todavia, há usos que partem por uma lente analítica com maior foco na estrutura, seja ela federativa ou não.

Seguindo por esse caminho, autores como Bichir (2018) e Marques (2016), apontam a polissemia do termo, havendo, portanto, a necessidade de se compreender e de se estabelecer qual definição estamos utilizando, uma vez que ele pode ter diferentes significados de acordo com a literatura utilizada, o que se não feito, acaba por empobrecer conceitualmente o estudo. Para esse trabalho, destacamos a definição de Marques (2016) para governança:

Um conjunto de atores estatais e não-estatais interconectados por relações formais ou informais operando dentro do processo de policy-making e inseridos em contextos institucionais específicos. (2016, p. 30)

O que fica muito evidente na colocação de Marques, é que a governança não ocorre somente em arenas formais. Isso se explica pois na arena política diversos são os atores e diversos são os interesses e nem todos são tratados dentro do rito formalizado pelas instituições administrativas. Outro ponto relevante se dá na consideração dos atores não estatais na produção das políticas.

Em trabalho de Bichir, Brettas e Canato (2017) temos exemplificados a atuação das organizações da sociedade civil na produção de políticas públicas. Tais atuações nas arenas políticas acabam por ajudar a construir as capacidades estatais (BICHIR, 2018) e na implementação das políticas públicas.

Devemos também apresentar um ponto que é colocado por Tortola (2017), a noção de governança multinível pode ter dois entendimentos: como teoria do Estado ou como teoria de políticas públicas. Na primeira acepção, a governança multinível parte do entendimento da transformação do papel do Estado, alterando seu poder entre os níveis. Já na segunda, há a busca para explicar a construção e implementação de políticas públicas, tendo um enfoque menos direcional, buscando elucidar o dia a dia da política. Incluiria além do aspecto formal, os aspectos informais da política. Em virtude da natureza do trabalho proposto, nos aproximamos mais da segunda definição.

O embate simplista entre descentralização ou centralização acaba por ser insuficiente, pois esconde as nuances do estado, da produção e implementação de programas e projetos, uma vez que como colocado anteriormente, possuem uma miríade de atores e de interesses. Importantes contribuições colocadas por Sellers e Lindstrom (2007) e Kazepov e Barberis (2013) devem ser consideradas, pois jogam luz nesse processo. Sellers e Lindstrom por exemplo argumentam que a atribuição de responsabilidades para um ente não necessariamente significa a supressão de outro. Argumentam também na necessidade de se prover capacidade institucional local para a implementação de políticas públicas que respeitem as especificidades locais, assim como um bom nível de articulação federal de modo a evitar a desagregação de alguma política pública que exija coordenação nacional para bons resultados.

Em relação ao conceito de instrumento, partimos do que apresenta Lascoume e Le Galès (2007), entendido como um dispositivo técnico e social capaz de disciplinar as relações entre estado e a sociedade, criando uma arena política de atuação para os atores estatais ou não, influenciando ou sendo influenciados por seus resultados (KAZEPOV, BARBERIS, 2013).

Um ponto que pode ser colocado sobre o federalismo brasileiro é que, segundo Arretche (2010), seu modelo não é oposto à busca pela igualdade territorial em políticas, com destaque para as sociais. A autora argumenta colocando que o processo de descentralização brasileiro realizado concomitantemente à um processo de regulação e supervisão de políticas por parte da União, o que de certo modo acaba por garantir um nível de equidade.

As políticas nacionais acabam por ser também dependentes das capacidades de implementação em nível local (BICHIR, 2011), sendo necessário entender as capacidades de coordenação que a União tem de modo a possibilitar que os níveis subnacionais possam seguir as políticas propostas (ARRETICHE, 2012).

Devemos destacar também, como aponta Bichir, Brettas e Canato (2017), a influência dos diversos atores e arenas para implementação de políticas subnacionais acaba por influenciar também as nacionais, demonstrando que algumas organizações paulistas acabam por influenciar os processos de desenho de políticas em nível federal, não sendo somente um processo de cima para baixo, mas ocorrendo o caminho inverso.

Dessa forma, utilizamos no respectivo trabalho a análise empírica da forma que se organiza o Estado brasileiro e os entes subnacionais de São Paulo, o estado e o município, sua relação vertical e a relação horizontal entre a municipalidade e o processo de produção da política climática que culmina na elaboração do Plano de Ação Climática, realizado pela Prefeitura de São Paulo com apoio do ICLEI (Governos Locais pela Sustentabilidade).

Política ambiental e climática

Federal

Em relação as políticas ambientais e climáticas, iremos apresentar o desenvolvimento federal a partir dos anos 1980. Em 1981 temos o estabelecimento da Política Nacional do Meio Ambiente que criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), atribuindo para a União, estados e municípios os princípios e diretrizes da política ambiental. Moura (2016) destaca que um dos aspectos inovadores para a época foi o caráter descentralizador. Em 1985 temos a criação do Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, definindo e coordenando regimes ambientais nacionalmente, como por exemplo o Programa de Ações Básicas para a Defesa do Meio Ambiente. Em 1987 tem sua denominação alterada para Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente.

No contexto da nova constituinte destacamos o movimento ambiental Frente Verde, forte responsável pela inclusão do Capítulo do Meio Ambiente (artigo 225) na CF/88. Com as garantias constitucionais apresentadas a partir de então, foi necessário a formulação de um arcabouço institucional, como secretarias, órgãos específicos e conselhos, visando dessa forma prover garantias às ações da união, dos estados e dos municípios, além de possibilitar canais de participação da população, organizada ou não, contando também com a representação dos interesses econômicos. Em comparação, a constituição anterior delegava somente a união a temática ambiental, concentrada nos assuntos de águas, fauna e florestas.

Destaca-se também a reestruturação de órgãos federais encarregados pelas questões ambientais através do programa Nossa Natureza de 1989, unificando órgãos que tratavam de assuntos ambientais só que setorialmente, culminando na instauração do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais (IBAMA). Ainda no mesmo ano, é instituído o Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA), buscando ser um agente financiador com participação social para implementação da Política Nacional do Meio Ambiente.

Nos anos 1990 temos a criação da Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República, que posteriormente daria origem ao Ministério do Meio Ambiente. O Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA) inicia sua atuação em 1991, melhorando a capacidade institucional dos órgãos ambientais federais e estaduais para formulação e gestão de políticas ambientais e com alguns programas de execução dos municípios.

Os anos 1990 marcaram também a política ambiental de caráter global, com a realização da conferência Rio92, conferência organizada pela ONU no Rio de Janeiro, reuniu chefes de estado de 178 países para debater questões ambientais. Ao realizar essa conferência no Rio de Janeiro, o Brasil passa a se colocar como um importante ator climático global. Nessa conferência é lançada a Agenda 21. Os principais compromissos assumidos pelo Brasil perpassam aspectos de inclusão social, como redução da fome e melhoria no acesso à saúde.

A implementação das políticas ambientais possui a característica de transpassar todos os níveis de governo, não se resolvendo em somente um deles, portanto, a participação de todos os entes federais é extremamente crucial. Os entes estaduais e municipais acabam por ser obrigados a seguir as legislações da União, entretanto, são voluntários em programas propostos pelo governo federal. Sendo assim, a disposição em efetivar os programas federais por parte dos entes subnacionais é crucial para o prosseguimento das políticas ambientais, em corresponsabilidade. A partir da definição das competências ambientais definidas na constituição, cabe a compatibilização das ações autônomas dos estados e municípios com os programas federais.

Nesse ponto, destacamos a Lei Complementar Nº 140/2011 que buscou avançar na disciplina do artigo 23 da CF.88, estabelecendo normas de cooperação entre os entes, evitando sobreposições e qualificando a gestão ambiental.

Parte da literatura (MOURA, 2016) aponta que antes dessa lei complementar havia conflitos de competência entre os entes, entretanto, estabelece alguns pontos controversos, a exemplo a possibilidade de estados interferirem nas competências municipais de licenciamento ambiental.

Anos mais tarde, nas COP 15 e 16 o Brasil assumiu a redução voluntária nas emissões projetadas até o ano de 2020 entre 36,1 e 38,9%. Tais metas foram definidas na Política Nacional sobre Mudanças do Clima (PNMC), aprovada em dezembro de 2009. Além de definir voluntariamente tal redução, a lei acaba por ser também um importante marco legal no país, ditando princípios, diretrizes e instrumentos nacionais que podem ser seguidos e contemplados independentemente dos acordos globais.

No ano seguinte, 2010, temos o Decreto Nº 7.390 que regulamenta os artigos 6, 11 e 12 da PNMC, com destaque para a definição dos setores que compõem a mitigação de emissões em planos setoriais, com destaque para a redução do desmatamento amazônico, contido dentro das projeções de mudança de uso da terra.

No ano de 2016 temos a divulgação através do MMA do Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima, que de maneira geral elenca objetivos e metas a serem buscadas para melhor adaptar o país ao clima em mudança. Elenca também as instituições do governo federal participantes.

Em relação ao financiamento das ações ambientais e climáticas, podemos citar o Fundo Amazônia, que conta com doações diversas. Podemos citar também o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDS). Outra possibilidade de financiamento, se dá através dos mercados de carbono, por meio dos Mecanismos de Desenvolvimento Limpo, comercializados dentro da Bolsa de Valores, denominado como Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE). Moura (2016) aponta também que a PNMC deveria ter uma estrutura a diferenciar o poder regulamentador do regulador, sendo que o primeiro deles seria responsável por formular a política do setor e o outro a aplicação da política com grande grau de autonomia e transparência. Cabe citar o apontamento de que quanto a governança dos instrumentos econômicos e financeiros a PNMC não foi tão precisa. Porém, pelo Decreto Nº7.390/2010 que posteriormente seria revogado pelo Decreto Nº 9.578/2018 há uma melhor definição de tais instrumentos.

Outro instrumento relevante para a construção das políticas climáticas são os fóruns, com destaque para o nacional e os estaduais. A finalidade deles, além de promover o diálogo e integração com a sociedade e com as instituições de diversos setores, tem como meta adotar os programas de acordo com a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC). Destacamos a criação do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (renomeado Fórum Brasileiro de Mudança do Clima em 2017), instituído em 2000, composto a época por 12 ministros.

Podemos citar também o papel do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), auxiliando em conjunto com a sociedade civil, ministérios e academia no processo de governança ambiental.

Estadual – São Paulo

Já em relação a institucionalização do estado de São Paulo, apresentamos a Lei Nº 997 de 31 de maio de 1976, que estabeleceu o controle sobre a poluição do meio ambiente com um sistema de tripla licença ambiental, que seria adotado posteriormente em todo o país. Temos, desse modo, um exemplo de uma política subnacional que acabou sendo adotada nacionalmente, representando um movimento de “subida” de nível de uma política.

Durante o processo de redemocratização, temos o estabelecimento do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA), em 1983. Como importantes desafios da qual o Conselho deveria lidar, podemos comentar a poluição da cidade de Cubatão e a degradação da Serra do Mar. Anos mais tarde, em 1986, a estrutura do CONSEMA acabou servindo como apoio e embrião para a Secretaria Estadual de Meio Ambiente.

Em 1989, na Constituição do Estado de São Paulo temos a criação de um sistema estadual de administração, proteção e controle do meio ambiente. Tal sistema buscava articular os municípios, com papel relevante do CONSEMA nesse trabalho. Citamos também o Sistema Estadual de Qualidade Ambiental (SEAQUA), de 1997, sendo um marco importante na governança ambiental estadual.

Em 1997 temos também um importante marco legal, a denominada Lei dos Mananciais. Tal lei buscou apresentar normas e diretrizes para a proteção e recuperação das bacias hidrográficas, definindo o conceito de Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais (APRM), delimitadas por leis posteriores.

Pouco mais de uma década depois, destacamos o Programa Município VerdeAzul, de 2008. Esse programa se destaca ao buscar a atuação de municípios em políticas ambientais, ao priorizar o acesso à recursos públicos de municípios que ganhem a certificação proposta pela política. Notamos que tal programa tem um maior controle por parte do estado frente aos municípios, que tem que se adequar ao que é proposto pelo estado para ter acesso aos recursos para implementação de projetos que contemplem o Programa.

No ano de 2005 temos a realização do Fórum Paulista de Mudanças Climáticas Globais e de Biodiversidade tendo como modelo o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas. O Fórum paulista buscou ensejar na população e governantes o debate acerca das mudanças climáticas, além da tentativa de angariar recursos para projetos de caráter climático emergencial. Buscou inclusive estimular a cooperação com os demais estados da nação.

Em 2009, é instaurada a Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC), parte em virtude dos resultados do Fórum Paulista citado anteriormente, sendo uma das primeiras políticas de caráter estadual no país na temática das mudanças climáticas, implementada pouco antes da política federal. No mesmo ano temos a criação do Conselho Estadual de Mudanças Climáticas, cujo principal papel era acompanhar a PEMC. Em 2012 temos a instituição da Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável do Estado de São Paulo.

Mais recentemente, no ano de 2021 temos anunciado o Plano de Ação Climática *Net Zero* 2050, com o objetivo de neutralidade climática até o ano de 2050 em todo o estado. Tal Plano significa a adesão do estado às campanhas *Race to Zero* e *Race to Resilience*, ambas da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, buscando a manutenção da limitação do aquecimento global em 1.5 graus e a busca pela adaptação aos efeitos já sentidos das mudanças do clima, respectivamente.

Municipal – São Paulo

O início dos anos 2000 marca a participação da municipalidade em programas de cunho internacional na agenda climática, além de elaborar os próprios programas. Outro marco para agenda climática municipal se dá em 2003 com o ingresso da Secretaria do Verde e Meio Ambiente (SVMA) na Campanha Cidades para a Proteção do Clima, promovido pela ICLEI, que possibilitou a geração do 1º Inventário de Emissões da cidade, concluído em 2005.

No ano de 2005 é estabelecido o Comitê de Mudanças Climáticas (remodelado em 2009 através do Decreto Nº 50.866 de 21 de setembro) e Ecoeconomia Sustentável, com coordenação da SVMA, buscando realizar uma série de programas e projetos de mitigação de GEEs de acordo com abordagem estabelecida pelo ICLEI. Vale frisar que diversos projetos desenvolvidos pela municipalidade contavam com o apoio do MDL, já comentado nesse trabalho.

Prosseguindo no desenvolvimento institucional da municipalidade de São Paulo, destacamos a Política Municipal de Mudanças Climáticas de 2009, estabelecida de forma pioneira, sendo a primeira municipalidade da América Latina a ter uma política climática própria.

Para elaboração do projeto de lei, foram importantes os apoios dados pelo ICLEI e pela FGV (Fundação Getúlio Vargas). Tal lei estabelece uma série de metas e estratégias (em confluência com o que é estabelecido por diversos outros programas municipais) que visam (art. 4º):

assegurar a contribuição do Município de São Paulo no cumprimento dos propósitos da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, de alcançar a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera em um nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático, em prazo suficiente a permitir aos ecossistemas uma adaptação natural à mudança do clima e a assegurar que a produção de alimentos não seja ameaçada e a permitir que o desenvolvimento econômico prossiga de maneira sustentável. (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2009).

Acerca da aprovação da lei, BACK (2012) comenta que ela pode ser vista, “por um lado como um corolário das ações que já vinham sendo realizadas, e, por outro lado, podemos afirmar que a lei significou um aprimoramento e aprofundamento da agenda climática” (p.121). Tal apontamento deixa evidente a importância que os diversos programas desenvolvidos pela municipalidade ao longo dos anos têm para o acúmulo de experiências que culminam em uma lei desse porte.

Em 2009 temos a criação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), com intuito de estabelecer um melhor ordenamento da ocupação urbana da cidade, o que tem claras relações com questões ambientais e climáticas.

Em 2011 temos a conclusão de um importante documento denominado Diretrizes para Plano de Ação da Cidade de São Paulo para Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas, trabalho realizado pela Prefeitura Municipal. No ano seguinte, temos o Plano SP 2040 – A cidade que queremos, também pela Prefeitura Municipal.

Em 2014 temos a decretação do Plano Diretor Estratégico vigente, que reconhece os impactos causados pelas mudanças climáticas. Dois anos depois, temos a nova Lei de Parcelamento dos Solos que busca estimular as construções sustentáveis.

Em 2018 a municipalidade adota a Agenda 2030, o que possibilitou o estabelecimento da Comissão Municipal para Desenvolvimento Sustentável (Comissão ODS). A Agenda busca implementar os 17 ODS e as 169 metas ambientais da ONU, inserindo a condicionando ambiental dentro dos instrumentos de gestão pública. Dentre alguns dos objetivos assumidos pela Prefeitura em virtude da Agenda são aumentar para 50% a cobertura vegetal na cidade (atualmente temos próximo de 46%), aumentar a frota de ônibus municipais elétricos e melhorias urbanísticas nas áreas de mananciais.

Em 2020, temos finalmente a divulgação do Plano de Ação Climática 2020-2050. O Plano estabelece ações Intersetoriais para o período até 2050 com objetivo de zerar as emissões do município, entretanto, para tal feito, há a dependência de ações dos outros entes federados. Tal ponto deixa evidencia a necessidade de maior articulação entre os entes para a busca do aumento da qualidade de vida da população.

OBJETIVOS

Discutir aspectos fundamentais para a governança multinível, almejando um melhor entendimento da divisão de autonomias em políticas públicas, apresentando nuances importantes acerca de tal processo por meio do aprofundamento do arcabouço institucional federal, estadual (estado de São Paulo) e municipal (São Paulo, capital), por meio das políticas ambientais/climáticas. Ao final é elaborada uma análise se valendo da metodologia proposta por Kazepov e Barberis (2013)

METODOLOGIA

Para realizar a aproximação crítica, vamos utilizar das tipologias de dispersão de autoridade política estabelecidas por Kazepov e Barberis (2013). Tais tipologias serão utilizadas para comentar o arranjo institucional ambiental da federação brasileira, valendo-se do caso do ordenamento que passa pela união e pelo estado de São Paulo, assim como sua capital. Ao utilizar das tipologias por eles estabelecida podemos potencializar o diálogo com parte da literatura que comenta sobre o arranjo institucional das políticas nacionais. Vale pontuar que as tipologias foram originalmente concebidas analisando políticas de assistência social no contexto europeu, mas isso não inviabiliza a análise aqui proposta.

Dessa forma, vamos nos debruçar sobre as tipologias de dispersão de autoridade política estabelecidas por Kazepov e Barberis (2013):

Local autonomy centrally framed

Os autores colocam que nessa tipologia o poder legislativo fica a cargo do estado central, ao passo que o financiamento e gestão das políticas de assistência social ficam a cargo dos governos locais que tem um alto grau de autonomia, que é dividida a partir do poder central que coloca uma serie de ferramentas institucionais e guias de como implementa-las. Usualmente no eixo vertical temos somente dois atores, o de nível nacional e o de nível municipal.

Temos também a característica de uma grande autonomia local de administração e entrega das políticas assistenciais, mediante controle nacional, de modo a prover um serviço igualitário em nível nacional, a grosso modo critérios de elegibilidade e planejamento ficam a cargo do governo nacional, enquanto gestão e entrega ficam a cargo do governo local.

Centrally framed

Em países centralizados o poder legislativo pertence ao governo nacional e o grau de liberdade é alocado nos níveis locais com responsabilidades fiscais e de gerenciamento baixas, com critérios de elegibilidade e duração centrados no governo nacional, o que implica em baixa variação de políticas em nível local.

Regionally framed

Em países com esse tipo, a responsabilidade de regulação pertence ao nível subnacional, com regimes que variam do federalismo ao regionalismo, com uma grande diferenciação local na provisão de políticas, com importante papel da sociedade civil como agente de controle, mas na gestão local de contatos e parcerias, tendo característica geral de uma baixa e localizada entrega de benefícios.

Os autores exemplificam esse tipo valendo-se de países do sul europeu e do mediterrâneo. Nesses locais temos grande disparidade local, com políticas fragmentadas do ponto de vista territorial e que servem a determinadas categorias sociais. No nível horizontal, se destacam os agentes privados, com grande rede de lobby. Os autores destacam também o papel das ONGs na provisão de serviços.

Valendo-se do que fora exposto no tópico Política ambiental e climática, podemos inferir que as políticas ambientais e climáticas organizadas nacionalmente acabam por estar mais próximas do tipo *Local autonomy centrally framed*. Essa classificação se justifica ao observar o encadeamento das políticas, que se iniciam pela União. Com a CF/88, temos no artigo 225 a definição do capítulo sobre o Meio Ambiente. Com ela, observamos a inclusão dos outros dois entes

federados, os estados e municípios, como agentes das políticas públicas ambientais, além da União. Porém, a melhor definição das autoridades de cada ente ocorre mais de vinte anos depois. Com a Lei Complementar Nº 140/2011, a cooperação entre eles acaba por ser melhor definida, entretanto, ainda há problemas de designação de autonomia.

Acerca da referida lei, destacamos os seguintes pontos:

Art. 7º São ações administrativas da União:

I - formular, executar e fazer cumprir, em âmbito nacional, a Política Nacional do Meio Ambiente;

VIII - organizar e manter, com a colaboração dos órgãos e entidades da administração pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Sinima);

Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

I - executar e fazer cumprir, em âmbito estadual, a Política Nacional do Meio Ambiente e demais políticas nacionais relacionadas à proteção ambiental;

III - formular, executar e fazer cumprir, em âmbito estadual, a Política Estadual de Meio Ambiente;

IV - promover, no âmbito estadual, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, relacionados à proteção e à gestão ambiental;

V - articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente;

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

I - executar e fazer cumprir, em âmbito municipal, as Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente e demais políticas nacionais e estaduais relacionadas à proteção do meio ambiente;

IV - promover, no Município, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal, relacionados à proteção e à gestão ambiental;

V - articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas Nacional, Estadual e Municipal de Meio Ambiente;

Como podemos ver pelos itens destacados, há uma maior autonomia dos entes subnacionais, ainda que tenham que seguir ditames federais, para ditar suas políticas.

Isso demonstra que não podemos tomar a descentralização e o federalismo como algo uniforme e com resultados iguais para todas as políticas. Conforme classificação dada por Arretche (2016) para o Programa Bolsa Família (PBF) (*centrally framed*), vemos que políticas diferentes podem ter arranjos diferentes, ainda que partam do mesmo princípio posto pela CF/88.

Outra característica, conforme já colocada, a adesão dos entes subnacionais em alguns programas é voluntária. Tal fato acaba por possibilitar a diferenciação das ações em cenário nacional, o que pode apresentar dificuldades na conclusão dos objetivos ambientais e climáticos nacionais.

Outro ponto a ser destacado é a constatação de que as metas e estratégias das leis e planos municipais, estaduais em relação ao município e ao estado de São Paulo e federal nem sempre são as mesmas, o que pode dificultar a padronização de monitoramento e de medidas de redução de emissões em caráter nacional. Cada ente pode estabelecer seus Planos e Leis.

Conforme apresentam Romeiro e Parente (2011) há “uma falta de convergência das medidas adotadas por formuladores de políticas nas esferas da lei” (p.44), o que caso ocorra poderia resultar em melhorias socioambientais e econômicas. Buscando uma maior uniformização dos projetos climáticos, a deputada Tabata Amaral (PSB-SP) propõe o Projeto de Lei 4129/2021, que visa colocar diretrizes básicas e objetivos comuns aos planos climáticos estaduais e municipais. Como justificativa para o Projeto, a autora comenta sobre a pouca atenção à adaptação climática e a necessidade de se uniformizar os planos. Todavia, há de se comentar que tal Projeto pode ser entendido como redundante ao que já propõe a PNMC e Lei Complementar 140/2011.

RESULTADOS

Podemos apontar que o principal resultado da análise feita é a de poder observar que não podemos tomar como fato que para todas as políticas nacionais vale o foi apontado por Arretche (2016) para o Programa Bolsa Família. É possível também comentar que essa observação dialoga com parte da literatura sobre governança multinível aqui apresentada.

CONCLUSÕES

A partir do que fora desenvolvido, podemos apontar que, conforme aponta a literatura aqui tratada, as políticas ambientais e climáticas possuem sua divisão intrínseca colocada a partir da CF/88 com seus três entes federados.

Tais políticas, utilizando da categorização proposta por Kazepov e Barberis (2013) são encaixadas na tipologia *Local autonomy centrally framed* que coloca a possibilidade de uma maior autonomia dos entes subnacionais para construção e implementação de políticas públicas apesar das diretrizes da União. No trabalho de Arretche (2016) também utilizando a mesma classificação, vemos que o PBF acaba por ter outra classificação. Essa constatação está em confluência com o que pauta parte da literatura sobre governança multinível, argumentando que a descentralização pode ter resultados diferentes em políticas diferentes.

Finalmente, o estudo aqui realizado não busca esgotar as possibilidades do campo das ciências políticas nas temáticas ambientais. Pesquisas que busquem mapear o papel de atores políticos relevantes na pauta ambiental e suas articulações entre os níveis federados e as relações com a sociedade civil são bem-vindos. Outros trabalhos que busquem mostrar a influência das agências internacionais, a exemplo dos órgãos da ONU ou de agências como o ICLEI, também são igualmente desejados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Arretche, Marta Teresa da Silva. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012.
2. Arretche, Marta. **Federalism, Social Policy, and Reductions in Territorial Inequality in Contemporary Brazil**. In: Schneider, Ben R. *New Order and Progress: Development and Democracy in Brazil*. Oxford: Oxford University Press. Cap. 7, p. 162-186. 2016.
3. Arretche, Marta. **Federalismo e Igualdade territorial: Uma Contradição em Termos?** DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 2010. 587-620.
4. Back, Adalberto Gregório. **Política Climática Paulistana: agenda em contínuo aprimoramento**. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos. 2012.
5. Bichir, Renata. **Governança multinível**. Brasília, Ipea: Boletim de Análise Político-Institucional (BAPI) no. 18, dezembro de 2018.
6. Bichir, Renata; Brettas, Gabriela; Canato, Pamella. **Multi-level Governance in Federal Contexts: the social welfare Policy in the City of Sao Paulo**. *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 1-28, 2017.
7. Dardanelli, Paolo; Kincaid, John; Fenna, Alan; Kaiser, Andre; Lecour, Andre, and Singh Ajay Kumar. **Conceptualizing, Measuring, and Theorizing Dynamic De/Centralization in Federations**. *Publius* 49(1): 1-29. 2019.
8. Kazepov, Yuri; Barbieris, Eduardo. **Social welfare Governance in Europe: Towards a Multilevel Perspective**. In: Marx, I; Nelson, Kenneth. *Minimum Income Protection in Flux*. [S.l.]: Palgrave Macmillan, 2013.
9. Lascombes, Pierre; Legalès, Patrick. **Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation**. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Malden, v. 20, n. 1, p. 1-21, Janeiro 2007.
10. Marques, Eduardo Cesar. **Governo, atores políticos e governança em políticas urbanas no Brasil e em São Paulo: conceitos para uma agenda de pesquisa futura**. In: *Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais*[S.l: s.n.], 2016.
11. Moura, Adriana Maria Magalhães de. **Trajatória da Política Ambiental Federal no Brasil**. In: Moura, Adriana Maria Magalhães de (org). *Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. IPEA. Brasília. 2016.
12. Romeiro, Viviane; Parente, Virgínia. **Regulação das mudanças climáticas no Brasil e o papel dos governos subnacionais**. In: *Mudança do clima no Brasil: aspectos econômicos, sociais e regulatórios*. MOTTA, Ronaldo Seroa da et al. IPEA. Brasília. 2011.
13. Sellers, Jefferey; Lindstrom, Anders. **Decentralization, local government, and the welfare state**. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, v. 20, n. 4, p. 609-632, Outubro 2007.
14. Tortola, Pier Domenico. **Clarifying multilevel governance**. *European Journal of Political Research* 56: 234–250, 2017. doi: 10.1111/1475-6765.12180.
15. United nations habitat. **World Cities Report**. Nairobi. 2020