



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Anselmo Guimarães de Oliveira

**A Governança Climática no Estado de São Paulo:
a implantação de políticas públicas locais de uma agenda global**

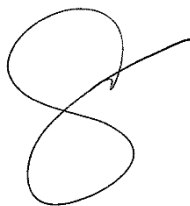
Trabalho Final apresentado à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE PROFISSIONAL em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais, sob orientação da Prof.^a Dr.^a Terra Friedrich Budini.

São Paulo

2021

Autorizo exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial deste Trabalho Final de Mestrado Profissional por processo de fotocopiadoras ou eletrônicos.

Assinatura:



Data: 27 de julho de 2021.

e-mail: anselmoguioli@gmail.com

048

Oliveira, Anselmo Guimarães de

A Governança Climática no Estado de São Paulo: a implantação de políticas públicas locais de uma agenda global / AnselmoGuimarães de Oliveira. -- São Paulo: [s.n.], 2021.

84p ; 30 cm.

Orientador: Terra Friedrich Budini.
Trabalho Final (Mestrado Profissional) -- Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais.

1. Governança Climática. 2. Governança Multinível. 3. Políticas Públicas. 4. Gestão Pública. I. Budini, Terra Friedrich. II. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais. III. Título.

CDD

Anselmo Guimarães de Oliveira

A Governança Climática no Estado de São Paulo: a implantação de políticas públicas locais de uma agenda global

Trabalho Final apresentado à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE PROFISSIONAL em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais, sob orientação da Prof.^a Dr.^a Terra Friedrich Budini.

Aprovado em: ___/___/_____

BANCA EXAMINADORA

Dedico este trabalho a Maria Clara e
Leonardo, que simbolizam a presente e as
futuras gerações.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Tamara Gustinelli, esposa e mãe, amada, amiga, companheira, por toda a sua paciência, compreensão e encorajamento, sobretudo nos momentos mais difíceis.

Agradeço à minha mãe D. Sonia, e toda minha família pela confiança e fortalecimento.

Agradeço a Sergio, Tetê, Gil, Rafaela, Roberta, Lúcia, Jussara, Lucon, Trani, Penido, a toda equipe do CONSEMA e SIMA pela possibilidade de convivência e aprendizado profissional.

Agradeço o companheirismo e amizade da autointitulada “*melhor turma do curso de mestrado*”: João Paulo, Kathleen, Guilherme, Edgar, Rebecca, Marília, Raffaella e Daniele.

Aos ilustres professores e professoras da PUC, que me guiaram neste caminho de muita reflexão e ensinamentos: Terra, Tomaz, Claudia, Luiza, Flavia, Marijane, Luiz, Paulo e Elaini.

A todos os amigos e amigas.

E principalmente a Deus, por tudo.

RESUMO

OLIVEIRA, Anselmo Guimarães de. **A Governança Climática no Estado de São Paulo: a implantação de políticas públicas locais de uma agenda global**. 2021. 84 p. Trabalho Final (Mestrado Profissional em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2021.

O objetivo deste trabalho é analisar a política climática do Estado de São Paulo, o seu processo de formulação e implementação, e diante de uma reflexão diagnóstica, apresentar um levantamento de proposições e alternativas para a governança, visando a continuidade e perenidade da ação climática no âmbito estadual. Para tanto, o estudo se baseia em referências teóricas sobre conceitos relacionados a governança multinível, destacando-se a importância da participação dos estados subnacionais na governança climática global. Foi realizado um estudo sobre a inserção desta agenda no estado de São Paulo, com o resgate histórico da participação estadual na evolução da política ambiental brasileira, seguida de um detalhamento das discussões e atores envolvidos na formulação da lei que estabeleceu a Política Estadual de Mudanças Climáticas. Por meio de entrevistas com importantes atores da gestão pública estadual, foi possível se estabelecer um quadro acerca de como se deu o seu histórico de implementação nos diversos períodos subsequentes, culminando com o momento atual de revitalização da política, com a apresentação de um novo Plano de Ação Climática. A partir da análise dos elementos levantados, propostas serão apresentadas com o objetivo de contribuir para esta nova fase de governança para a ação climática estadual.

Palavras-chave: Mudanças Climáticas. Governança Climática. Governança Multinível. Políticas Públicas. Gestão Pública. Meio Ambiente.

ABSTRACT

OLIVEIRA, Anselmo Guimarães de. **Climate Governance in the State of São Paulo: the implementation of local public policies from a global agenda.** 2021. 84 p. Final Paper (Professional Master's degree in Global Governance and International Policies Formulation) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2021.

The aim of this paper is to analyze the climate policy of the State of São Paulo, its process of formulation and implementation, and based on a diagnostic reflection, to present a gathering of propositions and alternatives for governance, aiming the continuity and perennity of the climate action at the state level. For this purpose, the study is based on theoretical references on concepts related to multilevel governance, highlighting the importance of the role of the subnational governments in global climate governance. A study was conducted on the insertion of this agenda in the state of São Paulo, with a historical rescue of state participation in the evolution of Brazilian environmental policy, followed by a detailed analysis of the discussions and actors involved in the formulation of the law that established the State Climate Change Policy. By means of interviews with important actors of the state public administration, it was possible to establish a framework about how its background of implementation occurred in the various subsequent periods, culminating in the current moment of revitalization of the policy, with the presentation of a new Climate Action Plan. From the analysis of the elements raised, proposals will be presented to contribute to this new phase of governance for state climate action.

Keywords: Climate Changes. Climate Governance. Multilevel Governance. Public Policies. Public Management. Environment.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALESP	Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
CETESB	Companhia ambiental do Estado de São Paulo
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ou Rio 92 (1992)
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONSEMA	Conselho Estadual do Meio Ambiente
COP	Conferência das Partes das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas
EUA	Estados Unidos da América
Fapesp	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
GEE	Gases de Efeito Estufa
ICLEI	Rede de Governos Locais pela Sustentabilidade
iNDC	Pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada (<i>Intended Nationally Determined Contribution</i>)
IPCC	Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas
IPCC-AR4	Quarto Relatório de Avaliação das Mudanças Climáticas Globais do IPCC
NDC	Contribuição Nacionalmente Determinada
NPG	Nova governança pública (<i>New public governance</i>)
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PEMC	Política Estadual de Mudanças Climáticas
PL	Projeto de Lei
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
Proclima	Programa Estadual de Mudanças Climáticas
RCT	<i>Regime complex</i> transnacional
Rio 92	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento ou CNUMAD (1992)
Rio+20	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (2012)
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SEAQUA	Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais
SIMA	Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo

SISNAMA Sistema Nacional de Meio Ambiente
SMA Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo
UNFCCC Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
1 GOVERNANÇA CLIMÁTICA MULTINÍVEL	23
2 A INSERÇÃO DA AGENDA CLIMÁTICA NO ESTADO DE SÃO PAULO	31
2.1 O Estado de São Paulo no contexto da agenda ambiental brasileira	31
2.2 A Política Estadual de Mudanças Climáticas - PEMC	35
2.3 A Rio+20 e a Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável do Estado de São Paulo para 2020.....	41
2.4. A fase seguinte: um outro momento da agenda climática estadual	43
2.5 O Plano de Ação Climática 2050: a atualização da estratégia estadual.....	44
3 UMA NOVA GOVERNANÇA CLIMÁTICA ESTADUAL: REFLEXÕES E ALTERNATIVAS	49
3.1 Aspectos conceituais sobre governança pública e implementação de políticas	50
3.2 Reflexões críticas e diagnósticas sobre a governança climática estadual.....	53
3.3 Uma nova governança para um novo período	58
3.3.1 O planejamento de políticas públicas emerge do estado.....	59
3.3.2 Estabelecimento de marcos normativos e cronograma de ações.....	59
3.3.3 Priorização da agenda, transversalidade, coordenação e gestão	60
3.3.4 Necessidade de diálogo com os atores privados	62
3.3.5 Fortalecimento e organização das instituições participativas	64
3.3.6 Considerações gerais sobre as propostas.....	66
CONSIDERAÇÕES FINAIS	67
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	71

INTRODUÇÃO

“As manchetes estão naturalmente dominadas pela escalada das tensões, de conflitos ou de eventos políticos de alto nível. Mas a verdade é que a mais sistêmica ameaça à humanidade são as mudanças climáticas”.

António Guterres, Secretário-Geral da ONU (ONU, 2018)

Após anos de discussões e negociações, no dia 12 de dezembro de 2015 foi firmado o maior tratado a favor do combate às mudanças climáticas e pela estabilização da temperatura no planeta, o Acordo de Paris, resultado pleno do que a governança ambiental global, com sua multiplicidade de atores envolvidos, poderia alcançar em termos de consenso e comprometimento das partes envolvidas, unindo 195 países em torno de uma agenda que visa a redução das emissões antrópicas de Gases de Efeito Estufa (GEE), principal causa do aquecimento global e seus efeitos.

O Acordo de Paris, para muitos, teria sido um forte sinal econômico, dizendo aos negócios e investidores mundiais que a economia global estaria prestes a se tornar cada vez mais de baixo carbono, e que os principais novos mercados globais seriam agora criados para a geração de energias renováveis, além de produtos de baixo carbono e novas tecnologias (JACOBS, 2016).

Em que pese aborde a mesma temática, o Acordo de Paris se distingue do seu precursor, o Protocolo de Quioto, em diversos aspectos, mas principalmente por abranger compromissos a todas as nações signatárias, ao passo que o tratado anterior obrigava o cumprimento das metas apenas aos países então considerados ‘desenvolvidos’, desobrigando países como o Brasil, Índia e China do cumprimento das metas de redução das emissões de GEE e, com isso, não obtendo a adesão de alguns dos grandes emissores, como os Estados Unidos da América (EUA).

Tal amplitude e abrangência do Acordo de Paris se tornaram possíveis, principalmente por ter previsto a possibilidade de cada parte contribuir com metas voluntárias e individuais de redução de emissões de GEE, ou seja, de forma comum porém diferenciada, com cada país analisando sua capacidade interna para realizar os esforços de mitigação e adaptação e ajudar outros países, considerando-se o direito de cada nação ao seu desenvolvimento (REI; GONÇALVES; SOUZA, 2017) por meio das Contribuições Nacionalmente Determinadas (sigla em inglês, NDC), que, por sua vez, devem refletir a maior ambição possível de um

determinado país, que poderá realizar ajustes a cada cinco anos, porém sempre na perspectiva de que as metas sejam ampliadas (ONU, 2015), havendo, portanto, quase seis anos após o Acordo, às vésperas da COP 26 em Glasgow, um grande anseio internacional pela apresentação de maiores pretensões das Partes em seus compromissos

A formulação do Acordo de Paris foi possível graças a uma ampla e complexa governança entre diferentes e numerosos atores, sendo que, embora a redação final tenha sido negociada ao longo de duas semanas pelos Estados-Parte, fora concebido ao longo de cinco anos por uma ampla coalizão informal de forças da sociedade civil, formada após a fracassada 15ª Conferência das Partes das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, a COP 15, realizada em Copenhague no ano de 2009, coalizão essa integrada por Organizações Não Governamentais (ONGs), empresas, membros da comunidade epistêmica, utilizando-se de diversas campanhas de resistência e pressão popular, *advocacy*, abaixo-assinados, e ainda somando forças aos *think tanks* e acadêmicos que elaboravam projetos para que o acordo fosse assegurado em Paris (JACOBS, 2016).

A governança climática é, portanto, a resultante de uma complexa interação entre estado, grandes empresas, partidos políticos, organizações da sociedade civil e representantes de interesses setoriais (RENN; KLINKE, 2012), cujos arranjos policêntricos, com uma ausência de comando central e hierarquia rígida de controle do processo de tomada de decisão, podem oferecer novas possibilidades de cooperação em políticas climáticas. (MAUAD; VIOLA, 2017, p. 412).

Nessa diversa gama de atores, é importante se destacar o papel da administração pública, em todos os níveis, na produção de respostas às mudanças climáticas, tendo em vista que, além de exercerem um papel fundamental na definição de regulações, instituições, normas e modos apropriados de governança climática, desempenham ainda certas funções específicas, como no incentivo à pesquisa, na sua capacidade de investimento em plataformas de conhecimento e aprendizagem; por ser um garantidor de que metas e objetivos sejam alcançados através da ênfase na regulação, tributação, planejamento de longo prazo e comunicação; e, ainda, por exercer um papel de “instituição seguradora”, em virtude da pressão recebida nas ocorrências de perdas e danos em decorrência de eventos climáticos (BARBI, 2014, pp. 28-29).

Ou seja, as autoridades subnacionais têm a possibilidade de controlar medidas políticas que lidam com uma expressiva parte das emissões globais, possuem melhores condições de adoção de ações mais específicas com relação às medidas de adaptação climática, bem como possuem maiores condições de exercer influência sobre questões diversas, como fornecimento e gestão de energia, oferta e demanda de transporte, planejamento do uso do solo, requisitos para construção e gerenciamento de resíduos, e o próprio licenciamento e fiscalização sobre a utilização dos recursos naturais, dentre outros.

Suas contribuições podem ir além da redução de emissões e da implementação de medidas de adaptação, mas desempenham ainda um papel fundamental na construção da confiança nos governos e inspirando ações mais incisivas nacionais e globais na agenda climática, podendo facilitar ligações catalíticas, atuar como orquestradores e fornecer bases para experimentação, além de, no limite, contornar estados-nação recalcitrantes e resistentes à ação climática, ou mesmo exercendo formas domésticas de pressão por um maior engajamento no assunto.

Neste diapasão, o presente estudo se propõe, a partir de referências teóricas sobre conceitos relacionados a governança multinível, e considerando a importância da participação dos estados subnacionais na governança climática, a adentrar na política climática do Estado de São Paulo, entender o seu processo de formulação e implementação, efetuando um resgate histórico visando entender o atual momento, em que novamente as atenções globais se voltam para a agenda climática, e o governo paulista se prepara para uma revitalização de sua política.

A partir dos elementos levantados na pesquisa e mediante uma análise contextual, este estudo, em formato de *policy paper*, buscará apresentar um levantamento de proposições e alternativas para a implementação desta nova fase da governança da agenda climática paulista.

Importante ressaltar que, paralelamente à elaboração deste trabalho, o governo paulista apresenta à sociedade o seu novo Plano de Ação Climática, cuja versão inicial é submetida à consulta pública, razão pela qual é grande a probabilidade de que, na ocasião em que este trabalho for examinado e tornado público, algumas das questões tenham sido modificadas ou aprimoradas no plano.

Por outro lado, cumpre aqui destacar a relevância deste trabalho de pesquisa, que, embora não tenha a pretensão de esgotar a revisão bibliográfica sobre os conceitos apontados, considerando a miríade de estudos e de autores que têm se debruçado sobre a matéria, e mesmo

sem o intuito de exaurir as possibilidades de governança e alternativas para implementação de políticas públicas, trata-se de uma oportunidade ímpar de se aliar um estudo acadêmico à governança para formulação, planejamento e implementação de políticas públicas, e de se prestar a ser um instrumento de interesse à gestão pública e à sociedade em geral.

Para tanto, este *paper* se subdivide em três capítulos, assim dispostos, sendo que no primeiro, intitulado “*Governança Climática Multinível*” será exposto e debatido o referencial teórico para o embasamento da relevância da questão, com uma análise da literatura acerca de conceitos típicos de estudos de Relações Internacionais sobre governança multinível, e à importância da participação dos estados subnacionais e administrações locais para a ação climática.

No segundo capítulo, “*A inserção da agenda climática no estado de São Paulo*” será feito apresentado um estudo acerca da agenda da ação climática no estado de São Paulo, a partir de uma abordagem histórica da participação bandeirante no contexto da política ambiental brasileira, seguida de um detalhamento na questão das discussões e tratativas para a formulação da lei que estabeleceu a sua Política Estadual de Mudanças Climáticas, e como se deu o seu processo de implementação durante os diversos períodos de gestão, nestes quase 12 anos em vigor, culminando com a apresentação do recém lançado Plano de Ação Climática Net Zero – 2050, a atualização da estratégia estadual sobre o tema.

O terceiro capítulo, “*Uma nova governança climática estadual: reflexões e alternativas*”, inicia com um levantamento da literatura acerca do que se denomina como ‘governança pública’, um conceito aplicado, voltado para a implementação de políticas públicas em que se considera a participação dos atores não governamentais na gestão pública, e, baseando-se nestes conceitos, em conjunto com as reflexões e avaliações levantadas em entrevistas com pessoas atuantes na administração pública paulista, serão propostas alternativas e possibilidades para essa nova fase da governança climática estadual, no tópico ‘*Uma nova governança para um novo período*’.

Em relação aos seus aspectos metodológicos, o presente estudo se valeu de pesquisas bibliográficas acerca dos conceitos utilizados, informações públicas obtidas em *sites* e portais dos órgãos do Governo do Estado de São Paulo, notícias e reportagens, e entrevistas com atores

de relevância no tema, seja por atuarem na gestão pública¹, seja pelo seu conhecimento científico.

Desta forma, foram entrevistados para esta pesquisa, os seguintes pesquisadores e especialistas:

- *Bruno H. Toledo Hisamoto* - Doutorando em Relações Internacionais pelo IRI-USP, com a pesquisa “*A ambição climática nos compromissos nacionais sob o Acordo de Paris: processos participativos na definição e revisão das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC)*”.
- *Mariana Nicolletti* - Gerente de Baixo Carbono e Resiliência do ICLEI - Rede de Governos Locais pela Sustentabilidade. Doutora em Administração Pública e Governo, com a pesquisa “*Aprendizagem Social em iniciativas de Adaptação baseada em Ecossistemas: componentes e práticas de políticas urbanas integrais de adaptação à mudança do clima*”.

Os nomes das pessoas entrevistadas que atuam na gestão pública estão listados abaixo, sendo que, por opção metodológica, será reservada a sua identificação ao longo do texto:

- *Gil Kuchembuck Scatena* - Coordenador de Planejamento Ambiental da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo. Conselheiro do CONSEMA - Conselho Estadual do Meio Ambiente do Estado de São Paulo.
- *Rafaela Di Fonzo Oliveira* - Assessora do Gabinete da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo.
- *Roberta Buendia Sabbagh* - Assessora do Gabinete da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo.
- *Oswaldo dos Santos Lucon* - Assessor em Mudanças Climáticas da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo; Coordenador Executivo do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas - FBMC.

¹ Os entrevistados e entrevistadas da gestão pública, em diferentes funções e momentos, acompanharam de perto o processo de formulação, implementação e atual revisão da política climática estadual, seja em funções de assessoria, planejamento, em níveis de alto comando ou setorial do Governo do Estado de São Paulo, e com relação direta ou indireta a personagens e ocasiões fundamentais no levantamento de informações para esta pesquisa.

1 GOVERNANÇA CLIMÁTICA MULTINÍVEL

A agenda global pela ação climática requer uma ampla e intrincada rede de conexões entre os múltiplos atores que se colocam no debate, pela sua magnitude e complexidade, levando-se em consideração o amplo espectro de governança tanto para a formulação dos planos e pactuação entre as partes, quanto principalmente para a sua implementação, por tantas peculiaridades locais, ideológicas e tecnológicas.

Tamanha é a sua extensão e fragmentação, que a governança para a formulação de políticas climáticas tem sido realizada senão por uma governança multinível, haja vista o caráter transnacional na discussão e adoção de medidas inerentes.

Conceitualmente, governança seria a capacidade política de grupos de atores agirem para além do estado, mediante "um processo de coordenação de atores, grupos sociais e instituições para atingir objetivos particulares, discutir e definir coletivamente em ambientes fragmentados e incertos" (LE GALÈS, 2011, p. 748).

Mauad e Viola (2017, p. 412), diante de evidências empíricas fornecidas pelo histórico da governança global de clima, apontam para a necessidade de que sejam repensadas as recomendações de que apenas uma unidade de governança deva resolver problemas globais de ação coletiva, entendendo que arranjos policêntricos de governança, com uma ausência de comando central e hierarquia rígida de controle do processo de tomada de decisão, podem oferecer novas possibilidades de cooperação em políticas climáticas.

Para o pesquisador Bruno Toledo Hisamoto, em entrevista concedida no âmbito desta pesquisa, o discurso acerca da Governança Climática Global não pode mais se limitar ao âmbito multilateral, ou seja, limitar-se apenas ao Acordo de Paris, como sendo este o único instrumento eficiente na redução de emissões. Tal entendimento seria, portanto, relativizar muito a realidade e a complexidade que o sistema tem hoje, realidade esta que contempla um universo muito mais amplo e diverso de atores e instâncias, que se tornaram mais ativos no tema nas últimas décadas.

Hisamoto salienta que a Convenção das Partes ainda se coloca como um ator de articulação e de orientação, contudo, a ação propriamente dita, atualmente, ocorre em grande parte nos níveis locais, cujos atores estão muito mais engajados do que estavam há 30 anos atrás, por exemplo, quando das discussões do Protocolo de Quioto. E acrescenta que hoje o próprio Acordo de Paris reconhece tal realidade, e a relevância cada vez maior do papel que

esta complexa rede de atores e ambientes assume no enfrentamento da crise climática, pois se nos anos 1990 a discussão sobre o clima ainda era pautado principalmente no nível ‘macro’ e multilateral da ONU, hoje o debate ocorre em um nível próximo do local, em um regime muito mais *bottom up*, com as ações, metas e objetivos observando o que ocorre nos níveis de base, e de certa forma influenciando e determinando o funcionamento e implementação do sistema como um todo.

Abbott explora a definição de Keohane e Victor (2010, *apud* ABBOTT, 2012)², que argumentam que a diversidade de instituições envolvidas na governança das mudanças climáticas acaba por constituir um ‘*regime complex*’, com custos e benefícios característicos comparáveis a um regime internacional unitário, e avançam ao analisar o seu caráter transnacional, considerando o papel significativo desempenhado tanto por atores privados, ONGs ambientais, setores empresariais e especialistas técnicos, bem como por unidades de governo subnacionais, como estados, províncias ou cidades, por exemplo, cujo modelo de governança opera, sobretudo, através das fronteiras nacionais.

Em seu livro ‘*Governing Climate Change: Global Cities and Transnational Lawmaking*’³, a autora Jolene Lin (2020) adota a concepção de Abbott de um ‘*regime complex transnacional*’ (RCT) de mudanças climáticas como um quadro para descrever e analisar o envolvimento de estados subnacionais e suas redes na governança global das mudanças climáticas, entendendo ser tal modelo mais atento às causas e efeitos do envolvimento dos múltiplos regimes na governança climática, bem como a forma como os regimes existentes interagem, ao passo que minimiza o foco tradicional na sobreposição de normas e regras.

Para Abbott (2013), um RCT de mudanças climáticas fortalecido contrastaria fortemente com os processos internacionais atuais. Não envolveria negociações multilaterais entre estados, e não procuraria adotar regras abrangentes e vinculativas para a conduta estatal, mas teria como metas principais:

- a) Contornar estados-nação resistentes à adoção da agenda climática ou sem capacidade para intervenções bem-sucedidas, e com isso, se envolveria diretamente, abordaria e apoiaria atores subnacionais e não governamentais em múltiplos níveis e escalas

² KEOHANE R. O.; VICTOR D. G. The Regime Complex for Climate Change. In: Harvard Project on International Climate Agreements Discussion Paper. 2010. p. 10-33.; *apud* ABBOTT, 2012.

³ LIN, Jolene. *Governing Climate Change: Global Cities and Transnational Lawmaking*. Cambridge University Press: 2020.

dentro e em todos os estados, inclusive por meio de normas voluntárias apoiadas por incentivos econômicos e sociais.

- b) Gerenciar estados-nação recalcitrantes, ao menos em um grau modesto, não em um sentido hierárquico, exercendo direção e controle, mas podendo se concentrar em ações de *advocacy*, criar efeitos de demonstração, promover normas e valores e, de certa forma, mobilizar pressões políticas coordenadas sobre os estados para agirem na agenda do clima. Por ser o RCT de mudanças climáticas composto por uma estrutura multinível, essas pressões fluiriam de múltiplas fontes e níveis, dentro e fora dos estados-nação.

O papel dos estados subnacionais tomou evidência na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a CNUMAD, ou simplesmente Rio 92, com o mote ‘pensar globalmente, agir localmente’, conforme pode se depreender do Capítulo 28 da Agenda 21 - Iniciativas das Autoridades Locais em Apoio à Agenda 21:

“Como muitos dos problemas e soluções tratados na Agenda 21 têm suas raízes nas atividades locais, a participação e cooperação das autoridades locais será um fator determinante na realização de seus objetivos. As autoridades locais constroem, operam e mantêm a infraestrutura econômica, social e ambiental, supervisionam os processos de planejamento, estabelecem as políticas e regulamentações ambientais locais e contribuem para a implementação de políticas ambientais nacionais e subnacionais. Como nível de governo mais próximo do povo, desempenham um papel essencial na educação, mobilização e resposta ao público, em favor de um desenvolvimento sustentável” (CNUMAD, 1992).

Para Barbi e Ferreira (2017), sem prejuízo do papel da política climática a nível nacional, as administrações subnacionais (estaduais e municipais) representam fóruns importantes e facilitadores da governança climática global. As autoras consideram que os estados-nação não monopolizam mais a formulação de políticas, o que também acontece devido à necessidade de tomada de decisão coletiva sobre problemas complexos, além de as autoridades subnacionais estarem interligadas entre si por redes políticas.

Mariana Nicolletti em entrevista concedida no âmbito desta pesquisa, destaca que a ação dos governos regionais e locais na governança climática tem ganhado importância crescente, o que ocorre, principalmente, a partir da mobilização e da coordenação, entre si, via redes, como o ICLEI, no qual a entrevistada atua, e campanhas, tanto nacionais quanto internacionais, que alavancam suas visões, interesses, e os próprios esforços em nível

subnacional estabelecendo portanto um canal, uma conexão com o nível internacional, ressaltando que tal atuação precisa se dar em conjunto com representantes da academia, setor privado e sociedade civil.

Em que pese as nações terem lutado para desenvolver um tratado tão abrangente sobre mudanças climáticas como o Acordo de Paris, e o arranjo de governança internacional resultante ser composto por instituições vagamente conectadas, as redes transnacionais compostas por atores não estatais e atores subnacionais podem desempenhar um papel significativo na complementação da governança liderada pelo estado (LIN, 2020, p. 183).

Mesmo na ampla e fragmentada estrutura do *regime complex* transnacional de mudanças climáticas, a administração pública desempenha um papel central na governança, tendo em vista que, primeiro, a maioria das interações entre os diversos atores ainda depende do estado para iniciar ações, formular prioridades, coordenar esforços ou legitimar suas decisões. Em segundo lugar, os estados são os únicos atores na governança policêntrica que têm um mandato democrático legítimo para representar interesses coletivos e ser responsabilizados por isso. Terceiro, sem estado, é impossível promover mudanças em todos os processos sociais que são alvo do desenvolvimento sustentável (VAN DEN BRANDE; BRUYNINCKX; HAPPAERTS, 2012; ANDERTON; SETZER, 2018).

Na definição de Marks, Hooghe e Schakel, (2008), entende-se como estado subnacional a entidade territorial coerente situada entre níveis locais e o nacional, com competência legal e autonomia para tomada de decisão, definição esta que envolve a administração de territórios regionais como os estados, províncias, domínios e territórios, a depender do país, distinguindo-se da definição de autoridade local, mais adequada para cidade ou município. Saliento que diversas outras definições utilizadas neste estudo se aplicam tanto a governos regionais quanto locais, em distinção aos estados-nação.

Diversos autores veem, de forma particular, que os estados subnacionais possuem a peculiaridade de permitir testes na adoção de políticas experimentais e inovadoras em uma escala que previne o risco de aplicação, se comparada a uma jurisdição nacional, e que, se bem-sucedida, poderá ser implantada ou replicada em uma escala ainda maior (ANDERTON; SETZER, 2018).

Os estados subnacionais e as administrações locais são, portanto, importantes atores no processo de resposta aos riscos das mudanças climáticas, uma vez que são agentes relevantes

para delinear regras, instituições e modos de governança adequados, a fim de lidar com esses riscos em diferentes níveis e escalas (BULKELEY; NEWELL, 2010; FERREIRA *et al*, 2012; FERREIRA; BARBI, 2016; BARBI; FERREIRA, 2017), sendo a dimensão local do tema de imensa relevância, uma vez que a maioria das atividades humanas que contribuem para as mudanças climáticas globais ocorrem nesse nível e, ao mesmo tempo, esse nível é o mais afetado pelos impactos dessas mudanças (DODMAN, 2009; SATTERTHWAITTE, 2010; HOORNWEG; SUGAR; GOMEZ, 2011; BARBI; FERREIRA, 2013; BARBI; FERREIRA, 2017).

Quando se verifica a adoção, por tais atores, de regras e práticas que buscam orientar o comportamento em direção a metas públicas compartilhadas através das fronteiras de ao menos dois países, tal relação tem sido considerada na governança climática transnacional, sendo que as coalizões híbridas desses atores envolvendo também estados-nação, são referidas como ‘iniciativas cooperativas’, e quando transversam fronteiras nacionais tornam-se ‘iniciativas cooperativas internacionais’. A Plataforma de Iniciativas Climáticas do PNUMA⁴, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, cataloga mais de 200 desses casos.

As administrações de estados subnacionais controlam medidas políticas que lidam com cerca de 30 a 40% das emissões globais, sendo que sua influência sobre esses processos varia de acordo com as circunstâncias nacionais, podendo incluir fornecimento e gestão de energia, oferta e demanda de transporte, planejamento do uso do solo, e ainda requisitos para construção e gerenciamento de resíduos (BARBI, 2014, p. 58). Uma vez que têm, dentro dos seus limites de jurisdição, um grande número de pessoas vivendo e trabalhando, eles estão em posição de influenciar os hábitos que causam grandes emissões, desempenhando um papel fundamental na formulação de políticas, regulação e planejamento em setores estratégicos para a mitigação (YIENGER; BROWN; SKINNER, 2002 *apud* BARBI, 2014, p. 59)⁵.

Para Hsu *et al* (2018), o potencial de adoção de medidas de mitigação na emissão de GEE dos atores não-estatais ou subnacionais é grande e poderia, se efetivamente implementado,

⁴ PNUMA - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. Climate Initiatives Platform. Disponível em: <<https://www.unep.org/explore-topics/climate-change/what-we-do/mitigation/climate-initiatives-platform>>. Acesso em: 31 jan 2021.

⁵ YIENGER, James; BROWN, Lizbeth e SKINNER, Nancy. Experiences of ICLEI's Cities for Climate Protection Campaign (CCP): A focus on Asia. Proceedings of IGES/APN Mega-City Project. Institute for Global Environmental Strategies. 2002. *apud* BARBI, 2014, p. 59.

com o escalonamento de múltiplas iniciativas entre setores e regiões, além dos compromissos e promessas feitas por atores e iniciativas individuais, contribuir significativamente para o atingimento das metas globais, em que pese os poucos estudos sobre os compromissos atualmente prometidos por tais atores em comparação com as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) concluírem que sua contribuição adicional seria modesta.

Hsu *et al* (2018), todavia, entendem que as contribuições dos atores não-estatais ou subnacionais vão além da redução direta das emissões, e exemplificam que eles podem desempenhar um papel fundamental na construção da confiança nos estados, no que diz respeito à implementação de políticas climáticas, e inspirar maior ambição nacional e global. Podem, tais atores, ainda facilitar ligações catalíticas, atuar como orquestradores e fornecer bases para experimentação.

Barbi e Ferreira (2017), no intuito de destacar a diversidade de ações possíveis e necessárias a nível subnacional, assim como a variedade de setores governamentais envolvidos nas respostas à mitigação e adaptação das mudanças climáticas, sintetizam o posicionamento esculpido na literatura sobre esta questão, em cinco setores-chave de concentração de medidas:

Quadro 1. Setores-chave de concentração para respostas à mitigação e adaptação das mudanças climáticas em nível subnacional:

Setores-chave	Mitigação	Adaptação
1	desenvolvimento urbano (estratégias de planejamento do território)	desenvolvimento urbano (gestão do uso do terreno)
2	ambiente construído	ambiente construído
3	infraestrutura urbana (sistemas de energia, água, saneamento e resíduos sólidos)	infraestrutura urbana e serviços
4	transporte	ambiente
5	sequestro de carbono, por medidas de conservação, reflorestamento etc.	gestão de saúde e desastres

Fonte: Elaboração própria, a partir de Barbi e Ferreira (2017)

As autoras destacam ainda como um ponto relevante para a análise das políticas climáticas em nível subnacional, as redes transnacionais especificamente relacionadas à cooperação e compartilhamento de experiências acerca desta agenda.⁶

⁶ *Id.*, 2017.

Há que se ressaltar, ainda, a importância administrativa dos entes subnacionais e locais, até mesmo pela sua capacidade de construção de uma ‘legislação climática’ em seu sentido mais amplo, composta por normas, práticas e padrões voluntários que, através de determinadas vias, são transmitidas transnacionalmente e adotadas por cidades e regiões de todo o mundo (LIN, 2020).

No processo mais ‘ortodoxo’ de territorialização e implantação de acordos internacionais no âmbito subnacional e local, quando um estado-nação assina e ratifica um tratado, tal ato expressa seu compromisso com a observância de uma norma internacional ou um conjunto de normas, sendo que o direito internacional dependerá dos sistemas jurídicos domésticos para a sua implementação, seja por meio de ações executivas, legislações ou decisões judiciais, assim, a internalização dos acordos por um estado “escorre” do nível nacional para o nível estadual, e conseqüentemente, da mesma forma, daí para as cidades. Ou seja, segundo tais relatos ortodoxos, as unidades subnacionais teriam um papel circunscrito na internalização das normas de direito internacional, que se limitaria à implementação de leis e políticas nacionais (LIN, 2020).

No entanto, a internalização do direito internacional pode ocorrer de forma menos rígida e inferior, que quebra o monopólio dos estados-nação sobre os processos de legislação global. Quando um estado está relutante ou se recusa a ratificar um tratado, as gestões regionais e locais têm, ocasionalmente, servido como pontos de entrada para tais normas, introduzindo, portanto, as políticas e legislação para implementar o direito internacional (ABBOTT, 2013; LIN, 2020; BARBI; FERREIRA, 2017).

Serve o presente capítulo, portanto, como um referencial teórico acerca do papel e da diversidade de atores que compõem a complexa governança climática global, e a importância da ação dos estados subnacionais nesta agenda, antes de avançarmos propriamente em uma análise sobre a sua inserção e implementação no Estado de São Paulo, conforme disposto nos próximos capítulos.

2 A AGENDA CLIMÁTICA NO ESTADO DE SÃO PAULO

Neste capítulo, é feito um estudo acerca da agenda da ação climática no estado de São Paulo, a partir de uma abordagem histórica da participação bandeirante no contexto da política ambiental brasileira, seguida de um detalhamento das discussões e atores envolvidos na formulação da lei que estabeleceu a Política Estadual de Mudanças Climáticas, e como se deu o seu processo de implementação durante os diversos períodos de gestão, nestes quase 12 anos em vigor, culminando com a apresentação do recém lançado Plano de Ação Climática Net Zero – 2050, a atualização da estratégia estadual sobre o tema.

2.1 O Estado de São Paulo no contexto da agenda ambiental brasileira

O estabelecimento da Política Nacional de Meio Ambiente, e a constituição de um Sistema Nacional de Meio Ambiente, o SISNAMA, por meio da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (BRASIL, 1981), em que pese não possa ser empiricamente considerada um ‘marco zero’ na concepção e implementação das políticas públicas ambientais no Brasil, foi de suma importância para a inserção da questão ambiental no regramento jurídico nacional, considerado um passo pioneiro na própria história da administração pública brasileira (MILARÉ, 2016, p. 39).

Antes disso, personalidades como o Prof. Paulo Nogueira-Neto já atuavam na gestão ambiental, assim como alguns estados já preparavam e montavam as suas estruturas visando o tratamento das questões ambientais. No estado de São Paulo, por exemplo, a Lei nº 997, de 31 de maio de 1976 (SÃO PAULO, 1976) dispunha sobre o controle da poluição do meio ambiente, e estabelecia o sistema de tripla licença ambiental⁷, adotado posteriormente em âmbito nacional.

Mas o fator de pioneirismo na instituição do SISNAMA foi o estabelecimento de um sistema nacional integrado de gestão ambiental, com critérios para o controle e licenciamento, bem como para o regramento de áreas protegidas, além da criação do CONAMA, o Conselho Nacional de Meio Ambiente, instrumento importantíssimo para a regulamentação e estabelecimento de normas e padrões ambientais em âmbito nacional.

⁷ Licença Prévia (LP) no planejamento do empreendimento ou atividade; Licença de Instalação (LI) na implementação da obra; e Licença de Operação (LO) na operação ou funcionamento.

Tratava-se de um momento em que a discussão social de assuntos ambientais se tornava urgente. No estado de São Paulo, denotavam-se problemas como a poluição em Cubatão, que no início da década de 1980 apresentava níveis assustadores, havia a crescente ameaça à sobrevivência das florestas do Bioma Mata Atlântica, principalmente na Serra do Mar, a constatação do ingresso da cidade de São Paulo no triste *ranking* das cidades mais poluídas do mundo, além da tentativa de se construir usinas nucleares na bela região que, anos depois, se transformaria na Estação Ecológica Juréia-Itatins, problemas estes que começavam a alarmar uma sociedade ainda pouco informada sobre a relevância das questões ambientais (SÃO PAULO, 1993, pp. 13-21).

Em tal contexto, e diante do processo de redemocratização do país, no ano de 1983 foi criado o CONSEMA - Conselho Estadual do Meio Ambiente, pelo Governador do Estado de São Paulo André Franco Montoro, e a sua formação ocorreu em um momento propício para inovações trazidas na gestão pública, com iniciativas para descentralização administrativa e reaproximação dos órgãos governamentais com setores da sociedade civil, consideradas então relevantes mudanças das regras do controle social, e novas formas de se fazer políticas públicas.⁸

Tratava-se de um período em que a sociedade clamava por maior participação e espaço para influir em decisões que lhe dizem respeito, em especial com relação à pauta de meio ambiente, considerado patrimônio de todos.

Os problemas ambientais como a poluição de Cubatão, a degradação da Serra do Mar, a especulação econômica em áreas de relevante interesse ecológico, como descritos acima, caracterizaram-se por terem sido os primeiros desafios enfrentados pelo CONSEMA, que nascera para atender aos anseios democráticos da sociedade, e para introduzir definitivamente a agenda ambiental no cenário político do estado.

Três anos depois, em 1986, a estrutura do Conselho, inicialmente presidido pelo próprio Governador do estado, serviu de embrião para a criação de uma Secretaria Estadual de Meio Ambiente (FURRIELA, 2002, p. 89), cujo primeiro secretário foi José Pedro de Oliveira Costa, então Secretário-Executivo do CONSEMA.

⁸ *Id.*

Em âmbito nacional, o CONAMA se fortalece no estabelecimento de normas para a qualidade ambiental, e procedimentos para controle e licenciamento, destacando-se a Resolução CONAMA 01/1986 (BRASIL, 1986), que dispôs sobre as atividades que dependem da elaboração de Estudo de Impacto Ambiental, e do seu respectivo Relatório de Impacto ao Meio Ambiente, visando à obtenção de Licença Prévia para empreendimentos e atividades com relevante impacto ambiental, inserindo um importante componente de participação social, a obrigatoriedade de realização de audiências públicas para tais projetos, em determinadas situações.

Em Capítulo específico, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) determinou o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, fixando princípios fundamentais na gestão ambiental brasileira.

A Constituição do Estado de São Paulo de 1989 (SÃO PAULO, 1989), por sua vez, estabelece a criação de um sistema estadual de administração da qualidade ambiental, proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente e uso adequado dos recursos naturais, para organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, assegurada a participação da coletividade, sistema este que, de acordo com o texto constitucional, é composto pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente, como órgão normativo e recursal, e pelos órgãos executivos incumbidos da realização das atividades de desenvolvimento ambiental.

O ano de 1992 foi um marco na governança ambiental global, com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, ou a ‘Cúpula da Terra’ ou, simplesmente, a Rio-92, que contou com a presença de chefes de estado de mais de 170 países, 20 anos após a Conferência de Estocolmo, visando discutir as recomendações exaradas pelo Relatório Brundtland, ou Nosso Futuro Comum, e o conceito de Desenvolvimento Sustentável (ONU, 2020).

Dentre os resultados da conferência, que alcançou um elevado nível de debate e mobilização de atores, destacam-se a Convenção-Quadro da ONU sobre a Mudança do Clima, ou simplesmente Convenção do Clima, que se tornou o principal arranjo político para negociações internacionais sobre a questão climática no mundo; também a Convenção da ONU

de Combate à Desertificação em países que sofrem com a seca e/ou a desertificação, particularmente na África; e a Convenção da ONU sobre a Diversidade Biológica, ou a CDB⁹.

Importantes avanços ocorreram nos anos seguintes, impulsionados pela realização da Rio-92, sendo que a agenda da biodiversidade e a preocupação com as mudanças climáticas passaram a tomar parte dos debates, além da difusão do conceito de ‘desenvolvimento sustentável’ e a preocupação com a governança multinível das questões ambientais, com o mote ‘pensar globalmente, agir localmente’ da Agenda 21.

Em 11 de dezembro de 1997, no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC, 1998), foi assinado o Protocolo de Quioto, tratado este em que os países signatários se comprometeram a reduzir as suas respectivas emissões de gases de efeito estufa na atmosfera.

O Brasil promulgava, em 1998, a importante Lei de Crimes Ambientais (BRASIL, 1998), e em 2000, estabelecia o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (BRASIL, 2000b), e o estado de São Paulo estabelecia, no ano de 1997, a sua Política Estadual do Meio Ambiente (SÃO PAULO, 1997), regulamentando o Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais - SEAQUA.

As políticas de planejamento, controle e gestão ambiental foram se aprimorando no decorrer das décadas, graças a gama de ações e instrumentos que ainda hoje se encontram em vigor, além do constante diálogo e acompanhamento por parte da sociedade civil e setor produtivo, principalmente por meio das instituições participativas, destacando-se o CONAMA e os Conselhos Estaduais de Meio Ambiente.

Da mesma forma tomava corpo e relevância, não sem o relevante estímulo de organizações e personalidades acadêmicas e ambientalistas, a vertente das discussões acerca das mudanças climáticas. No ano 2000 foi instituído o Fórum Nacional de Mudanças Climáticas (BRASIL, 2000a; BRASIL, 2017), para discussão e mobilização da sociedade acerca desta agenda, bem como para incentivar a adoção, por estados e municípios, de ações no intuito de reduzir a emissão de gases causadores do efeito estufa.

⁹ *Id.*

No ano de 2009, de forma pioneira, e na esteira dos preparativos para a 15ª Conferência das Partes, a COP-15 em Copenhague, o estado de São Paulo enfim lançava sua Política Estadual de Mudanças Climáticas, reunindo e estabelecendo, sob sua égide, uma ampla gama de ações integradas visando à redução de emissões no estado, e o planejamento e execução de medidas para adaptação aos efeitos das mudanças climáticas, tema este que será abordado na próxima seção.

2.2 A Política Estadual de Mudanças Climáticas - PEMC

São Paulo foi um dos primeiros estados brasileiros a criar uma legislação para reger sua Política Estadual de Mudanças Climática, a PEMC, pela Lei Estadual nº 13.798, de 9 de novembro de 2009 (SÃO PAULO, 2009), antes mesmo de ter sido aprovada uma norma federal, a Política Nacional sobre Mudança do Clima, em dezembro de 2009 (BRASIL, 2009).

Desde o ano de 1995 são realizados estudos e debates acerca da questão climática no âmbito da administração estadual, com a criação do Proclima, o Programa Estadual de Mudanças Climáticas, pela Resolução SMA nº 22, de 08 de junho de 1995 (SÃO PAULO, 1995), sob coordenação da Cetesb, a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo, para dar suporte às ações de implementação dos compromissos oriundos de acordos internacionais, como o Protocolo de Montreal para proteção da camada de ozônio, e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima. Teve destaque, nos primeiros anos, na elaboração de um dos inventários que compõe a 1ª Comunicação Nacional, o Inventário Nacional de Emissões de Metano por Manejo de Resíduos referente aos anos de 1990 a 1994, e a 2ª Comunicação Nacional no período de 1990 a 2005, além de contribuir para a revisão e redação do método a ser publicado em 2006 pelo IPCC (Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas), no *Greenhouse Inventories Guidelines: volume on waste* (SÃO PAULO, c2020).

A partir de 2005 as discussões sobre o tema ganharam fôlego, com a instituição do Fórum Paulista de Mudanças Climáticas Globais e de Biodiversidade, pelo Decreto Estadual nº 49.369, de 11 de fevereiro de 2005 (SÃO PAULO, 2005), seguindo o modelo do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, que visava colaborar com a elaboração de normas para a instituição de políticas climáticas e de conservação da biodiversidade.

O Fórum Paulista teve como principal objetivo gerar um processo de engajamento da sociedade paulista com relação à temática do aquecimento global, à época ainda não tão difundida e ainda sem o interesse e a transversalidade nos debates como percebemos

atualmente. O Fórum buscou ainda promover ações visando divulgar a possibilidade da utilização do potencial de transferência de recursos para o estado de São Paulo no sentido de prepará-lo para eventuais efeitos adversos em algumas de suas regiões (FELDMANN, 2006).

Objetivava ainda: (i) estimular a cooperação com os demais estados brasileiros, organismos internacionais, agências multilaterais, organizações não-governamentais; (ii) apoiar a obtenção de financiamentos para aplicação em programas e ações relacionados ao tema; (iii) estimular a participação das entidades paulistas nas conferências e painéis climáticos internacionais; (iv) estimular a incorporação da dimensão climática no processo decisório relativo às políticas setoriais; (v) propor medidas de estímulo a padrões sustentáveis de produção e consumo; (vi) estimular o setor empresarial a uma gestão estratégica de valorização de ativos e redução de passivos ambientais, eficiência e transição energética para fontes renováveis; (vii) estímulo à pesquisa e projetos que visavam os benefícios do ‘Mercado de Carbono’; além das (viii) ações inerentes à agenda própria para a conservação da diversidade biológica¹⁰.

O Fórum era presidido pelo Governador do Estado e composto por Secretários Estaduais, personalidades, representantes do CONSEMA e da sociedade civil com notório conhecimento das matérias, ou considerados agentes com responsabilidade sobre a mudança do clima e biodiversidade.

Eram também convidados a participar dos encontros Ministros e Secretários Nacionais de áreas afetas às temáticas, autoridades do Poder Legislativo, Prefeitos e representantes do Ministério Público. A função de Secretário-Executivo, nomeada pelo Governador do Estado, no período de plena atividade do Fórum entre os anos de 2005 a 2008, foi desempenhada pelo ex-Deputado Federal Fábio Feldmann, que também havia trabalhado na formulação do próprio Fórum Nacional, anos antes.

Dentre as discussões e iniciativas tratadas no âmbito do Fórum, o principal resultado foi colaborar com a elaboração da política estadual sobre o tema (BARBI, 2014, p. 108).

A primeira minuta da Política Estadual de Mudanças Climáticas, finalizada em 2007 pelas equipes técnicas da então SMA, a Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo, e da Cetesb, esteve disponível na *internet* para consulta pública entre os meses de janeiro e

¹⁰ *Id.*

agosto de 2008. Fechada a redação, em setembro de 2008 a Consultoria Jurídica da SMA emitiu parecer favorável à minuta final, encaminhada para análise pela Casa Civil do Palácio dos Bandeirantes. Em janeiro de 2009 o Projeto de Lei (PL) foi apresentado pelo Executivo à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, a ALESP (SÃO PAULO, c2020).

Segundo atores entrevistados que participaram do processo de formulação da PEMC, uma das questões mais sensíveis nas negociações e debates, tanto entre as diversas áreas do governo, quanto com os setores privados, estava na definição e estabelecimento de uma meta atingível.

De acordo com uma das pessoas entrevistadas, estabelecer uma meta na PEMC foi importante para a estruturação e encaminhamento de programas, pois uma meta ousada tende a demonstrar, tanto para as diversas áreas do governo quanto para a sociedade, que o assunto é prioritário para a gestão. Outro entrevistado tem o entendimento de que a definição de uma meta seria o principal legado para o processo da PEMC, por entender que uma lei climática sem o estabelecimento de uma meta não teria muito significado, mesmo que fosse uma meta simbólica, mas seria uma sinalização importante, teria, portanto, que existir.

Grande teria sido, contudo, as discussões para a sua definição na proposta em debate. De acordo com um dos entrevistados, já havia à época dois Projetos de Lei (PL) em tramitação na ALESP, um de autoria do Deputado Campos Machado, e outro do Deputado Adriano Diogo, mas ambos sem a proposição de uma meta. Tal questão, todavia, teria se tornado irreversível após o então Secretário de Meio Ambiente Xico Graziano ter anunciado, em evento ocorrido em 28/08/2008, no lançamento do Programa de Pesquisa em Mudanças Climáticas Globais da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), a meta de redução de 20% de emissões dos GEE até o ano de 2020, o que teria sido bem recebido pela comunidade científica e pelo Fórum Paulista de Mudanças Climáticas (ESCOBAR, 2008), percentual este que teria sido definido seguindo modelos de políticas climáticas do estado americano da Califórnia e de determinados países da Europa, afirma um dos entrevistados que participava do processo.

Segundo nos relata o entrevistado, tal proposta, contudo, ainda não encontrava consenso entre os diversos partícipes do processo. Haveria um movimento para que o PL não estipulasse uma meta rígida, mas que seus critérios pudessem ser melhor estudados, discutidos, para apenas depois ser implantada, o que, em contrapartida, além da possibilidade desta

ampliação de discussões contrair um caráter meramente protelatório do processo, aumentaria o risco de se perder a oportunidade de avanço no assunto, às vésperas da COP, com toda a mobilização política e da sociedade civil.

Outra pessoa entrevistada para esta pesquisa entende que tal meta poderia ter sido mais discutida, ter levado mais em consideração o que os setores econômicos estavam prevendo dentro do seu planejamento macro, de crescimento e desenvolvimento, para atender o que estava sendo pensado. Entende que uma política de mudanças climáticas é uma política ampla, estruturante, multisetorial, não apenas de fração ambiental, mas uma política que minimamente contempla estratégias de desenvolvimento socioeconômico, e nas áreas de energia, de transportes, agricultura e abastecimento, dentre outras. Tratou-se de uma proposta ousada, reconhece, mas pondera que esse dissenso e essa ausência de refinamento sejam “marcas de nascimento” que a PEMC carregaria consigo por todo o seu período de implementação.

O PL acabou por ser aprovado na ALESP e sancionado pelo então governador com uma meta de 20% de redução de emissões, alterando-se apenas a sua data inicial de referência, que na proposta anterior se considerava o ano de 1990, e no texto aprovado, o ano de 2005, seguindo modelos de metas estabelecidas em planos climáticos em outros países.

Cumprir aqui ainda destacar uma questão fundamental no processo de elaboração da PEMC, que guarda relação ao contexto histórico / político / econômico da época.

O período coincidiu com a publicação, no ano de 2007, do Quarto Relatório de Avaliação das Mudanças Climáticas Globais, pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, o IPCC-AR4 (IPCC, 2007), relatório de grande impacto, que atribuiu às emissões antrópicas de gases de efeito estufa ser a principal causa do aumento médio das temperaturas do planeta, e alertou para um eventual cenário de elevação entre 1,8° C e 6,4° C até o ano 2100.

Segundo Barbi (2014, p. 108), "o contexto internacional das negociações climáticas antes da COP 15 também foi importante para a aprovação da lei, com certa urgência, após ficar aberta durante seis meses para consulta pública".

Segundo atores entrevistados que atuavam na gestão pública estadual à época, crescia com força o debate público acerca da discussão climática e da participação das nações e estados subnacionais nos compromissos globais. São unânimes em destacar que os marcos internacionais são importantes para a gestão organizar e pensar esses temas, e, em conjunto com

a sociedade, refletir sobre uma visão de futuro comum, e sobre as integrações necessárias para a formulação das políticas públicas.

Aliado a isso, tratou-se de um fértil momento político para o fortalecimento desta agenda, devido à proximidade com a campanha eleitoral do ano de 2010 para a Presidência da República, que teria como principais nomes na disputa, o então Governador do Estado de São Paulo José Serra, a Ministra Dilma Rousseff, indicada como sucessora do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, e a ex-Ministra do Meio Ambiente Marina Silva.

Conforme relembra um dos entrevistados, a pré-candidata Marina Silva já se apresentava como uma figura política internacional, indo para a COP 15 com a promessa de que, sendo eleita para a presidência, o Brasil assumiria compromissos oficiais formais na agenda climática, ao passo que a campanha da Ministra Dilma Rousseff sofria pressões por seu discurso ser considerado mais refratário à política ambiental. Paralelo a isso, José Serra buscava se apresentar como uma grande figura da oposição, tentando achar um espaço político para desenvolver seu discurso, atento a todos os nichos situacionais que surgiam.

Some-se a isso a pressão do fato que, naquele mesmo ano de 2009, a Prefeitura de São Paulo lançava a sua política de mudanças climáticas, a primeira do país feita por uma administração pública, tendo como Prefeito Gilberto Kassab, que herdara uma equipe técnica ainda vinda da gestão Serra, que havia sido prefeito com Kassab vice.

Neste contexto, de acordo com o entrevistado, tanto Serra quanto Dilma buscavam se aproximar desta agenda, o que teria se traduzido, naquele período que antecedia a realização da COP 15, numa busca por aproximação à agenda climática, com Serra se adiantando na formulação da política estadual (BOROS, 2009; REVISTA VEJA, 2009).

A PEMC, segundo entrevistados, teria servido para ‘puxar’ as agendas de outros estados, e até a federal, que instituiu em seguida a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC, e até mesmo forneceu as bases para a formulação da iNDC, a pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada brasileira, ao Acordo de Paris em 2015.

Um dos entrevistados acrescenta que a aprovação da Lei da PEMC foi um ponto extremamente positivo, pois várias políticas também são fruto desta mesma relação, muitas vezes formuladas em respostas à pressão social, ao contexto em que estão inseridas, a fatores, portanto, de relevância nessa dinâmica e na própria governança em geral, tendo trazido um

relevante ganho à gestão pública pela mobilização dos agentes e pela definição de objetivos na agenda climática estadual.

Nas palavras de Oppermann (2017, p. 158) em análise acerca da PEMC:

“No contexto analisado, seguindo a linha do movimento observado no Brasil e na maioria dos países do mundo em posicionar-se frente aos desafios das mudanças climáticas, o Estado de São Paulo desenhou através da PEMC um sistema de planejamento voltado para a mitigação e adaptação das MCs [*mudanças climáticas*], utilizando-se de ferramentas importantes para atingir os seus objetivos”.

Uma vez em vigor a Política Estadual de Mudanças Climáticas, a gestão se organizou para apresentar a regulamentação da lei à sociedade, fazer funcionar o Conselho Estadual de Mudanças Climáticas, e dar início à implementação das ações, coordenadas pelo Comitê Gestor da PEMC.

O Conselho Estadual de Mudanças Climáticas teve sua criação prevista no artigo 29 da Lei nº 13.798/2009, com a finalidade de acompanhar a implantação e fiscalizar a execução da PEMC, dotado de caráter consultivo e composição tripartite, sendo integrado por representantes do governo do estado, dos municípios e da sociedade civil.

O Decreto 55.947, de 24 de junho de 2010, regulamentou este dispositivo da lei e estabeleceu os objetivos do conselho, com destaque para o acompanhamento e divulgação das ações, proposição de medidas de mitigação e de adaptação para mudanças climáticas, realizar audiências públicas para debates de temas de relevância, articulação com governo, e

“[...] conscientizar e mobilizar a sociedade paulista para a discussão sobre o fenômeno das mudanças climáticas globais, a necessidade da conservação da diversidade biológica do planeta e a promoção da sinergia entre mudanças climáticas e biodiversidade, exercendo o papel de fórum paulista de mudanças climáticas.” (SÃO PAULO, 2010a)

A Presidência é desempenhada pelo Governador do Estado ou pessoa por ele designada, ficando a pasta de Meio Ambiente responsável pelo exercício da Vice-Presidência e a atuação como Secretaria Executiva, devendo prover o suporte administrativo, financeiro e operacional ao Conselho.

A reunião inaugural do conselho se deu em 15/10/2010, quando o então governador Alberto Goldman deu posse aos conselheiros (SÃO PAULO, 2010b), tendo sido, contudo, esta a única reunião realizada (BARBI, 2014).

O Comitê Gestor, instituído pelo citado decreto regulamentador da PEMC, era coordenado pela Casa Civil do governo do estado, com o objetivo de acompanhar a elaboração e a implementação dos planos e programas no âmbito da política estadual.

Composto por representantes das secretarias e órgãos de estado, teve como principais atribuições coordenar as ações para o atendimento às diretrizes da PEMC, avaliar e monitorar o cumprimento das metas estabelecidas, fomentar ações no âmbito do governo, além de prestar assessoria técnica, expedir pareceres, recomendações e proposições acerca da política climática estadual.

De acordo com as pessoas entrevistadas nesta pesquisa, esteve em constante atividade, com reuniões frequentes, principalmente entre os anos de 2010 a 2012, tendo se reunido pela última vez em 30/04/2014 (CÔRTEZ; NADRUZ; LUCON, 2019).

2.3 A Rio+20 e a Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável do Estado de São Paulo para 2020

No ano de 2012, mais precisamente entre os dias 13 a 22 de junho, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, assim conhecida por marcar os vinte anos de realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92). Tinha como objetivo a renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável, avaliar a implementação das decisões adotadas pelas principais cúpulas sobre a agenda, bem como tratar dos novos temas então emergentes (RIO+20, c2021).

O estado de São Paulo se preparava para apresentar na Conferência a Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável do Estado de São Paulo 2020, instituída pelo Decreto Estadual nº 58.107, de 5 de junho de 2012, assinado pelo então Governador Geraldo Alckmin, apresentando metas setoriais que definiriam a ação do governo estadual até o ano de 2020, sendo pautada “pelos principais temas desta conferência [Rio+20], quais sejam a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza, e o quadro institucional para o desenvolvimento sustentável” (SÃO PAULO, 2012).

Um Grupo de Trabalho havia sido instituído pelo Decreto nº 57.637, de 16 de dezembro de 2011 (SÃO PAULO, 2011), com o objetivo de organizar a participação do governo estadual nas atividades da Rio+20, propor diretrizes e consolidar as propostas a serem

encaminhadas. O Grupo foi constituído por membros do Comitê Gestor da Política Estadual de Mudanças Climáticas, e coordenado pelo então Secretário do Meio Ambiente Bruno Covas juntamente com o Chefe da Unidade de Apoio ao Assessoramento em Assuntos Internacionais da Casa Civil Rodrigo Tavares.

De acordo com Tavares (2021), em relato publicado sobre tal episódio, naqueles meses que antecederam a Conferência houve um grande esforço por parte das equipes técnicas em preparar um plano com um grau equilibrado de ambição e exequibilidade, inclusive com a participação de personalidades da sociedade civil na formulação da estratégia estadual, sendo enfim aprovado pelo então governador em evento comemorativo para o Dia Mundial do Meio Ambiente.

O decreto da Estratégia Paulista reafirmava as metas estabelecidas no âmbito da PEMC, e tornava públicos os compromissos e planos discutidos no âmbito do seu Comitê Gestor, sendo portanto, um documento que sintetizava as principais ações do estado nas agendas globais de sustentabilidade.

Além da importância global da Rio+20, que, assim como os demais eventos internacionais, como já citado aqui, serviu como marco no sentido de se provocar uma reflexão sobre determinadas agendas em integração com a sociedade e com a opinião pública, este episódio teria sido emblemático, no que se refere à disposição com a qual o então Governador Alckmin lidava com a agenda climática.

O discurso de Alckmin no supracitado evento de aprovação da Estratégia Paulista teria sido comedido, propensão esta que manteria durante toda a Rio+20, não tendo em nenhum momento apresentado ou defendido publicamente o plano recém lançado, tão amplamente discutido e até então festejado pelos responsáveis por sua formulação (TAVARES, 2021).

De acordo com Tavares (2021) alguns avaliariam a estratégia de Alckmin de se evitar confrontos na agenda climática como “uma decisão tática e sagaz”, outros, de acordo com os entrevistados para esta pesquisa que acompanhavam a agenda à época, como mais uma característica típica do perfil daquele governante, mais conservadora e evitando maiores embates com relação à questão, o que, nos anos seguintes, teria se exacerbado diante das conjunturas impostas, como será visto adiante.

2.4. A fase seguinte: um outro momento da agenda climática estadual

Para entrevistados que atuavam na gestão pública durante o período estudado, seria fato notório que o ex-Governador José Serra, antecessor de Alckmin, nutria uma maior simpatia, não apenas com relação à questão climática, mas com as agendas internacionais em geral, as agendas ditas ‘modernas’, contemporâneas.

Então toda aquela articulação e coordenação de atividades, verificada no período de formulação da PEMC e no período inicial de sua implementação, teria dado lugar à execução de ações pontuais, concretas, mas isoladas, por parte das diversas secretarias e órgãos vinculados, conforme relatam os entrevistados.

Tal período teria coincidido com a questão da crise hídrica no estado entre os anos de 2014 e 2015 (SÃO PAULO, 2015), seguida de sucessivos exercícios de recessão econômica (2015 e 2016) ou tímidos índices de crescimento (2017 a 2019) do PIB do país (ALVARENGA; SILVEIRA, 2021), com um recente intumescimento da polarização política e ideológica na sociedade brasileira, sem falar do período pandêmico que tem se alastrado há mais de um ano no país.

No período de formulação e início de implementação da PEMC, o PIB do Brasil estava crescendo, com a economia superaquecida. Segundo entrevistados que atuavam na gestão à época, o estado de São Paulo dispunha de melhores condições, em termos de receitas para aplicação em novos investimentos públicos, sendo que tal padrão de custos com a modernização de estruturas e obras públicas não conseguiriam ser mantidos, por exemplo, em um subseqüente período de ‘vacas magras’.

Por certo, é prematuro se inferir que este novo contexto para a governança climática paulista tenha sido ocasionado exclusivamente por este novo quadro político-econômico-sanitário, mas não se poderia, da mesma forma, descartar que, diante destas contingências, que historicamente sempre se sobrepuseram à preocupação com questões ambientais, o planejamento integrado e as estratégias políticas e de gestão tenham sido direcionados para o enfrentamento a tais críticas situações socioeconômicas.

De acordo com alguns dos entrevistados, diversas ações consideradas, todavia, de extrema relevância, foram implementadas neste período pós 2014, tanto visando à redução de emissões, quanto na agenda de adaptação, mas por iniciativas isoladas, de certa forma

conectadas à agenda climática, mas não como uma política estruturante e integrada, como se havia pretendido ao ser lançada em 2009, e quando coordenada por um comitê gestor.

Verificar-se-ia tal premissa na consecução das diversas ações setoriais do estado, tanto no enfrentamento integrado à questão da crise hídrica e outras ações de adaptação, afirmam entrevistados, quanto em uma multiplicidade de projetos e programas governamentais setoriais direta ou indiretamente relacionados à agenda do clima.

2.5 O Plano de Ação Climática 2050: a atualização da estratégia estadual

O poder público estadual anunciou, em 07 de julho de 2021, um compromisso de neutralidade climática no horizonte até 2050, no âmbito de uma nova estratégia estadual, o *Plano de Ação Climática Net Zero – 2050*, cujas diretrizes, conforme anunciado, cobrem todos os setores da economia paulista e colocam rumos para a recuperação verde da economia com competitividade, inovação, empregos qualificados, resiliência e proteção ambiental (SÃO PAULO, 2021c).

O compromisso foi formalizado em evento realizado no dia 20 de julho de 2021, com a assinatura do Decreto nº 65.881, que dispõe sobre a adesão do Estado de São Paulo às campanhas *Race to Zero* e *Race to Resilience*¹¹, no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, visando à redução de emissões de gases de efeito estufa e à resiliência climática, (SÃO PAULO, 2021a).

O decreto determina a implementação, sob a coordenação da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente, das seguintes ações:

“I - aprovação:

- a) do Plano de Ação Climática 2050, em até 12 (doze) meses, que deverá contemplar metas intermediárias de redução de emissões de gases de efeito estufa definidos pelo Protocolo de Quioto para os anos de 2030 e 2040 e a neutralização de emissões líquidas até 2050;
- b) do Plano Estadual de Energia a que alude o artigo 39 do Decreto nº 55.947, de 24 de junho de 2010, em até 12 (doze) meses;
- c) do Plano de Adaptação Climática, em até 18 (dezoito) meses, que deverá contemplar análise de riscos e vulnerabilidade climática para o Estado de São Paulo;
- d) do Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE a que aludem os artigos 4º, inciso XL, da Lei n.º 13.798, de 9 de novembro de 2009, e 23 do Decreto nº

¹¹ *Race to Zero*: Agenda de Mitigação para manter o aquecimento global em 1,5º C. *Race to Resilience*: Agenda de Adaptação para ações de resiliência rural e urbana. (UNFCCC, c2021)

55.947, de 24 de junho de 2010, e o Decreto n.º 64.526, de 15 de outubro de 2019, em até 6 (seis) meses;

II - instituição da Rede ZEE-SP, plataforma digital de consolidação de geodados para gestão territorial, em até 6 (seis) meses. “

Trata-se de um plano cuja elaboração, portanto, se encontra em andamento, com previsão de oitavas a diversos segmentos da sociedade civil, setor produtivo, e comunidade científica.

De acordo com a Versão Preliminar para Consulta Pública de julho de 2021, o Plano Climático do Estado de São Paulo:

“Objetiva sinalizar estratégias já estudadas e propostas por diversos países e governos locais.

Busca definir o equilíbrio entre as iniciativas e incentivos do poder público e o engajamento progressivo e seguro dos setores econômicos, governos locais e sociedade, em seus compromissos com a mitigação de emissões, resiliência socioeconômica, inovação e competitividade. Destaca-se o envolvimento dos empresários brasileiros e de grandes corporações internacionais com os compromissos da agenda de governança socioambiental - ESG -, cuja tendência é irreversível.

Busca também apresentar medidas de mitigação a serem adotadas em torno de objetivos comuns consistentes com os do Acordo de Paris - em especial alcançar até o ano 2050 a neutralidade climática e garantir níveis satisfatórios de adaptação e resiliência, tanto da sociedade e da infraestrutura quanto dos ecossistemas e sua relação com o sistema climático global.” (SÃO PAULO, 2021b)

O plano se baseia em um programa de ações em cinco grandes eixos temáticos, a saber¹²:

i) eletrificação acelerada: transformação energética trazida pela iminência de eletrificação em larga escala a partir de novas fontes renováveis de energia, associada a sistemas de armazenamento e conversão.

ii) combustíveis avançados: visa impulsionar a transição para uma economia de baixo carbono por meio do uso da bioenergia, do desenvolvimento do hidrogênio verde e do impulso aos diversos combustíveis de próxima geração.

¹² *Id.*

iii) eficiência sistêmica: pretende otimizar o modo de consumo de energia e materiais, no transporte, nos edifícios, na indústria e na agricultura, aliando o aumento de produção de energia, e mais limpa, com a eficiência do seu uso.

iv) resiliência e soluções baseadas na natureza: abrange todas as ações que ampliam a capacidade de adaptação de sistemas humanos e naturais aos impactos das mudanças climáticas, incluindo-se a segurança no suprimento (hídrico, energético, alimentar e de matérias primas), a agropecuária moderna e sustentável, a resiliência infraestrutural (edifícios, transporte, energia, cidades, transmissão e distribuição, demais sistemas), a resposta dos sistemas de saúde humana, a abordagem preventiva contra a poluição e acidentes, a conservação e restauração de florestas e outros sistemas naturais com manutenção da biodiversidade.

v) finanças verdes e inovação: enfoque no que se consideram importantes meios de implementação do Plano, como financiamentos, capacitação, pesquisa, desenvolvimento tecnológico e intercâmbio de informações.

O plano prevê a ação em quatro fases distintas¹³, sendo a primeira, a de implementação de ações mais imediatas entre os anos de 2021 e 2022, com o estabelecimento de marcos regulatórios, e adequação entre metas e orçamentos; a segunda fase, visando já a percepção dos seus resultados a partir 2025; a partir de 2030 terá lugar a aferição da rota de descarbonização; e a última fase, entre os anos de 2035 e 2050, será para aceleração de medidas consideradas experimentais, dando-lhes escalas pré-comercial e comercial, fase esta que deverá ser subdividida em etapas intermediárias.

Está prevista uma fase de consulta à sociedade e aos setores econômicos e produtivos sobre a proposta inicial, por meio de eventos multilaterais, e oitivas ao Conselho Estadual do Meio Ambiente - CONSEMA, e a outros conselhos estaduais de políticas públicas e de gestão, o que abrangerá a consulta aos principais extratos das representações não governamentais, por meio desses fóruns.

Tal rodada de consulta pública do plano busca iniciar a discussão tanto entre as Secretarias Estaduais, quanto com a sociedade civil organizada e setores econômicos em relação a essa interface, o planejamento diante desse cenário 2030 – 2050, e o que o estado poderá enfim considerar em termos de metas e métricas para redução.

¹³ *Id.*

Paralelamente, a gestão estadual irá estruturar uma revisão do decreto regulamentador da PEMC, considerando essas metas e estratégias, e considerando os grandes marcos do que se propõe no plano, os seus meios e cronogramas.

3 UMA NOVA GOVERNANÇA CLIMÁTICA ESTADUAL: REFLEXÕES E ALTERNATIVAS

O presente estudo partiu de uma contextualização da agenda climática global, utilizando-se de um referencial teórico sobre a conceituação de governança multinível no âmbito dos estudos de Relações Internacionais, e a participação de atores subnacionais nesta ampla rede de conexões que compõem a fragmentada arquitetura da governança climática global, para assim adentrar no estudo sobre a formulação e implementação das políticas relacionadas à agenda do clima no âmbito do estado de São Paulo.

Tendo sido realizado um resgate histórico sobre a evolução das políticas ambientais e a inserção das discussões acerca das mudanças climáticas no âmbito estadual, encontramos em um momento de atualização da sua estratégia, com o lançamento de um novo plano de ação climática, que trará consigo uma nova fase na gestão pública, com uma revitalização nos esforços para a sua reconstrução e implementação.

A fim de que se possa compor um quadro acerca das necessidades para o fortalecimento da pauta, e a identificação de oportunidades e alternativas para este novo momento da gestão, foi de crucial importância a oitiva de funcionários que atuaram ou tem participado de forma direta nesta agenda, o que permitiu uma compreensão mais ampla sobre o objeto de estudo.

Cumpramos destacar aqui a frequente e constante utilização pelos entrevistados do termo ‘governança’, cujo estabelecimento é considerado por todos um dos fatores centrais para o sucesso da nova estratégia paulista.

Trata-se, no entanto, de uma conceituação que não se confunde com as definições utilizadas até aqui, como ‘governança global’, e ‘governança multinível’, elementos estes típicos nos estudos para as Relações Internacionais.

Em razão, portanto, da necessidade de diferenciação entre esses conceitos, com esta outra leitura e definição do termo ‘governança’, agora de forma aplicada e voltada para a implementação de políticas públicas em que se considera a participação dos atores não governamentais no processo, cabe se abrir um *parêntesis* trazendo um breve levantamento da literatura acerca do que se denomina como ‘governança pública’, seus aspectos conceituais relevantes diante dos elementos trazidos pelos entrevistados, e cuja aplicação tende a se

coadunar com técnicas inovadoras da gestão pública, visando a um maior fortalecimento e legitimidade das ações governamentais.

Após o contato com esses conceitos, e a partir das reflexões e avaliações levantadas nas entrevistas, diante do período estudado e considerando o atual contexto, serão propostas alternativas e possibilidades para a governança da agenda climática paulista, propostas estas que estão organizadas e agrupadas em cinco tópicos, apresentados e discutidos ao final deste capítulo.

3.1 Aspectos conceituais sobre governança pública e implementação de políticas

Diversos estudos e definições, tanto de ordem normativa quanto empírica acerca do conceito de governança, tem sido registrados por diferentes autores, e com diferentes vieses na literatura especializada, tendo em comum, entre eles, o destaque para a sua importância na gestão, seja no âmbito organizacional, seja para a administração pública.

Para Rodrigues (2016, p. 45), a governança traduz estratégias de governo, tais como inovação institucional, ampliação da participação ou de garantia de direitos civis e sociais básicos, para além do estado.

Teixeira & Correa (2019) destacam que o conceito de ‘governança pública’ não se confunde com ‘governança participativa’, este último se caracterizando como a existência de espaços públicos que permitem a legitimação das escolhas públicas decorrentes da ação governamental, a partir da interação direta dos grupos ou redes de interesse na implementação de uma política pública (HABERMAS, 2003; SIMIONE; CKAGNAZAROFF, 2017, *apud* TEIXEIRA; CORREIA, 2019)¹⁴, sendo que, estritamente no âmbito da ‘governança pública’, os cidadãos, como parte interessada, interagem para que o desempenho público no alcance de resultados pelos entes federados, estados e municípios, seja otimizado.

Sarturi, Pinto e Klein (2017) avaliam como um dos principais desafios da administração pública a promoção do desenvolvimento econômico e social de maneira sustentável, para a qual se imporia, portanto, a necessidade de uma reflexão em relação a questões como governança, eficiência e ética no cenário da administração pública.

¹⁴ HABERMAS, J. Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003; SIMIONI, A. A.; CKAGNAZAROFF, I. B. Governança participativa em Moçambique: dinâmicas do envolvimento dos cidadãos na gestão municipal em Xai-Xai. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 9, n. 1, p. 1-74, jan./mar. 2017; *apud* TEIXEIRA; CORREIA, 2019.

A governança pública teria surgido como um meio de se combater irregularidades, fazendo uso de regras e princípios que priorizem processos e negociações transparentes, com incentivo à fiscalização e ao controle por parte dos *stakeholders*, no intuito de tornar o estado mais orientado para os aspectos sociais, de forma a construir uma nova relação entre o público e a sociedade (SARTURI; PINTO; KLEIN, 2017).

Entende-se, portanto, que governança pública é um campo de estudo interdisciplinar centrado nas relações de poder entre as autoridades governamentais, a sociedade civil e o mercado, em um contexto de transformações na capacidade das comunidades políticas de se governar e de agir, de forma legítima e efetiva (LYNN; MALINOWSKA, 2018).

Matias-Pereira (2010) define governança pública como sendo o sistema que estabelece o equilíbrio de poder entre os diversos envolvidos, como cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores, com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos.

Paines, Aguiar e Pinto (2018) refletem que são mecanismos estabelecidos para o desenvolvimento de uma cultura gerencial, guiada por valores de eficiência, qualidade, transparência e prestação de contas ao cidadão-usuário; e para Ribeiro Filho e Valadares (2017) a governança pública funciona por meios e processos que garantem que o interesse da maioria seja observado pelos entes político-governamentais, objetivando o bem-estar social.

Vale ressaltar que a governança pública deve estar orientada para o desenvolvimento da avaliação dos resultados, e para a aderência a critérios ou normas acordados (Bovaird, 2005), e requer, entre outras ações, gestão estratégica, gestão política e gestão de eficiência, eficácia e efetividade, como assevera Matias-Pereira (2017).

Mandeli (2016) salienta o papel institucional da ‘boa governança’, entendendo que para que esta seja alcançada, a administração pública deve assumir a responsabilidade pela observância dos valores públicos, além de fortalecer aspectos essenciais, como prestação de contas, transparência, resultados eficazes e eficientes, garantia do estado de direito e dos processos democráticos.

Como um sistema que se retroalimenta, Mandeli (2016) argumenta que, para os movimentos sociais, a eficiência e abrangência dos serviços do setor público podem reviver o

ethos da prática de governança para estimular o interesse público, por meio da promoção de redes comunitárias e encorajando a colaboração multiagentes.

Tais aspectos, para Santos & Rover (2019), serviriam como fundamentos teóricos da nova governança pública (*new public governance* - NPG), conceito que enfatiza que serviços mais eficientes e melhores resultados podem ser alcançados por meio de processos administrativos flexíveis nos quais a confiança, a inclusão de cidadãos e o aprimoramento dos contatos relacionais público-privado funcionam como mecanismo central da governança (PEDERSEN; JOHANNSEN, 2018¹⁵ *apud* SANTOS; ROVER, 2019).

De acordo com o Banco Mundial, a governança pública efetiva pressupõe a presença de um Estado de Direito, de uma sociedade civil participativa em relação aos assuntos públicos, de uma burocracia imbuída de ética profissional, de políticas planejadas de modo previsível, aberto e transparente, e de um braço executivo que se responsabilize por suas ações, sendo princípios da boa governança a legitimidade, a equidade, a responsabilidade, a eficiência, a probidade, a transparência e o *accountability* (World Bank, 2007; BRASIL, 2014).

No tocante à implementação de políticas públicas, Rodrigues (2016, pp. 45-46), apresenta um raciocínio pela plausibilidade em se compreender a substituição dos estudos de implementação, no sentido estrito, por estudos de governança, pois estes últimos incorporam os processos de interação entre diversos atores em suas redes de atuação, ‘borrando’ as fronteiras entre estado, sociedade e mercado no desenvolvimento de políticas públicas, até por considerar as mudanças ocorridas nas relações entre estado e sociedade que deslocaram os estudos para a compreensão dessas relações, e passaram a entender a confecção de políticas públicas como resultado desta nova estrutura relacional entre diferentes atores.

Para Rodrigues (2016, pp. 45-46), as análises nos estudos de governança vão além da sua principal questão, que é saber quem governa e quais são os processos envolvidos, podendo abarcar ainda diferentes momentos da política – agenda, formulação, implementação e avaliação, ao passo que os estudos de implementação delimitam um escopo mais específico de análise.

¹⁵ PEDERSEN, K. H.; JOHANNSEN, L. (2018). New public governance in the Baltic States: flexible administration and rule bending. *Public Performance & Management Review*, 41(3), 648-667 *apud* SANTOS; ROVER, 2019.

3.2 Reflexões críticas e diagnósticos sobre a governança climática estadual

Após a promulgação da Política Estadual de Mudanças Climáticas e a respectiva regulamentação por meio do Decreto 55.947/2010 (SÃO PAULO, 2010a), a gestão paulista se organizou para a implantação das ações, colocando em funcionamento os seus fóruns de governança, sendo os principais: o Conselho Estadual de Mudanças Climáticas, de composição tripartite (estado, município e sociedade civil), e o Comitê Gestor da PEMC, de coordenação dos trabalhos e articulação intragovernamental.

As pessoas entrevistadas que atuavam na agenda àquela época percebiam que a estrutura do Conselho Estadual, por ter uma composição numerosa (42 membros), tornava mais complexa e difícil a mobilização dos integrantes, e, conseqüentemente, a obtenção de quórum para as reuniões.

Teria sido fruto, segundo uma das pessoas entrevistadas, de um período de maior ênfase na aproximação com a gestão municipal, pelo entendimento de que não bastava a sociedade civil pleitear ou trazer esse tema da ação climática e o governo estadual “fazer sozinho”. Era preciso a participação do município, que, sendo um transformador local, precisava se comprometer com a agenda, e isto teria ficado muito claro no desenho do conselho, mas gerava dificuldades para o seu funcionamento.

A única reunião ocorrida, diante disso, não teve grandes desdobramentos, afirma uma das pessoas entrevistadas, situação muito diferente do Comitê Gestor da PEMC, que teve um período de muita atividade, com reuniões frequentes principalmente entre os anos de 2010 a 2012, tendo sido considerado como estruturante para a ação climática na gestão governamental.

De acordo com pessoas entrevistadas que acompanharam o funcionamento do Comitê, este teria sido um órgão de relevante importância para o acompanhamento das políticas e planos da PEMC, em virtude da articulação e estruturação de uma agenda unificada com as diversas secretarias setoriais, com destaque para as áreas de Meio Ambiente, Energia, Transportes, Defesa Civil, e Agricultura.

Uma das pessoas entrevistadas afirma ter sido um período onde havia uma preocupação da gestão estadual em demonstrar ao setor privado que também estava comprometido com a agenda climática, diante de uma tese que se difundia, de que o Estado de

São Paulo sempre teria tido a fama de ser mais rigoroso que as demais Unidades da Federação para o setor produtivo.

A entrevistada relembra que eram realizadas reuniões gerais, contando com a participação de todos os grupos de trabalho, a cada 3 meses, e uma ou duas reuniões anuais com todo o secretariado, sempre organizadas pela Casa Civil, por se entender que desta forma haveria uma maior integração e incorporação da temática pelas diversas secretarias. Eram presenças frequentes os Secretários Adjuntos das pastas de Meio Ambiente e de Energia, além dos funcionários e técnicos indicados pelas outras secretarias integrantes.

Os agentes entrevistados relembram que a agenda do clima naquele período foi muito mobilizadora no âmbito da gestão estadual. As ações eram implementadas de forma compartimentalizada por todas as áreas, mas dentro desta estrutura articulada de gestão. O Comitê, portanto, somava e agregava as iniciativas isoladas, coordenando as ações sob a agenda climática, mas não no sentido de propor novas ações, uma vez que já eram consideradas ousadas para os parâmetros de gestão. Destacam que os avanços destas iniciativas, muitas vezes, eram limitados mais por capacidade operacional e de investimentos, do que por ausência de priorização e coordenação.

Como já destacado anteriormente neste trabalho, o então governador Geraldo Alckmin, que sucedera a José Serra no comando da gestão estadual, nunca demonstrou publicamente afeição pela agenda do clima, e, somando-se a diversos outros fatores, conforme discutido anteriormente, aquela governança ‘viva’ da PEMC foi dando lugar à execução de ações pontuais, concretas, mas isoladas, por parte das diversas secretarias e órgãos vinculados, ações estas, de certa forma, conectadas às agendas de mitigação e adaptação, mas não como uma política estruturante e integrada, como se havia pretendido ao ser lançada em 2009, e quando coordenada por um Comitê Gestor.

Para Cunha e Rei (2020), no entanto, determinadas ações previstas originalmente na PEMC acabaram por ter sido descontinuadas, outras ficaram sem uma revisão periódica, ou ainda não chegaram a ser plenamente efetivadas, tal como teria sido o caso, por exemplo, da Avaliação Ambiental Estratégica - AAE¹⁶, proposta única no cenário nacional, instrumento este, inclusive, ainda não regulamentado por legislação federal, sendo que as iniciativas de

¹⁶ AAE - Avaliação Ambiental Estratégica: “conjunto de abordagens analíticas e participativas destinadas a integrar considerações ambientais ao nível das políticas, planos e programas, bem como a avaliar as interligações com as consequências econômicas e sociais.” (OCDE, 2012. p. 17.)

elaboração de AAEs têm sido realizadas de forma isolada, situação diante da qual Oppermann (2017, p. 158) conclui, em estudo sobre a AAE na PEMC:

“Esta pesquisa identificou uma rede complexa de planos, programas e instituições subordinadas à PEMC através da qual suas metas e objetivos são instrumentalizados. Desta forma, enquanto a política avança em algumas frentes como a elaboração do Inventário de mudanças climáticas do estado e alguns planos setoriais como o Plano de Transportes sustentáveis, grande parte dos instrumentos previstos permanece sem iniciativas de implementação, situação que se aplica à AAE.”

Já de acordo com atores entrevistados para esta pesquisa, em uma avaliação geral sobre a implementação das ações na agenda climática, estes perceberam que, de maneira geral, os programas previstos no decreto regulamentador da PEMC teriam sido, de alguma forma ou de outra, encaminhados ou trabalhados ao longo destes anos dentro da gestão estadual.

Os entrevistados destacam que os planos estratégicos são extremamente necessários, mas é preciso uma base bem consolidada para que isso não fique só no ato específico, mas as estratégias seguintes de continuidade e implementação são igualmente muito importantes.

O que se pode considerar como aquele primeiro período da ação climática do Estado, foi, portanto, de estabelecimento de planos e metas, consideradas ousadas à época, enquanto que, em um segundo período, se verifica a implantação das ações setoriais, algumas tendo a gênese nas discussões anteriores no âmbito do Comitê Gestor, outras formuladas conforme a contingência e contexto em que se encontravam.

Para alguns atores entrevistados, após mais de uma década de aplicação têm sido verificados os resultados do que fora planejado e iniciado anteriormente, ressaltando que a implementação de políticas públicas é um processo em si: há o período de aplicação, amadurecimento, e a médio e longo prazo são obtidas as respostas e impactos esperados e, em sendo algo que a estrutura e a área técnica acreditam, a política se consolida e se mantém.

Trazendo-se as análises para a atual conjuntura, na oportunidade de se revigorar a governança e modernizar a estratégia climática do estado, diante de tais circunstâncias se denota um contexto de certa forma similar ao da época da aprovação da Lei da PEMC.

A questão climática tem ganhado crescente notoriedade no cotidiano, seja pela preocupante frequência de ocorrência de eventos climáticos extremos (ESCOBAR, 2020), ou ainda pela pressão mundial na adoção de ações climáticas efetivas pelo Brasil, o que tem afetado

até mesmo negociações internacionais, como por exemplo o Acordo Mercosul - União Europeia (UOL, 2021; RIBEIRO, 2021), que vem sendo negociado há décadas e se encontra atualmente em processo de ratificação, mas continua sendo muito questionado por alguns países do bloco europeu, diante da preocupação com a disposição do atual Governo Federal com relação às suas políticas climáticas, mesmos desconfortos e desconfianças que motivaram as recentes pressões norte-americanas com relação à condução da gestão ambiental brasileira (DEUTSCHE WELLE, 2021; BIENARTH, 2021; CNN BRASIL, 2021).

Para Bruno Toledo Hisamoto, em entrevista para esta pesquisa, o Brasil é um ator que nos últimos anos se prejudicou bastante no contexto internacional, perdendo, de maneira muito clara e explícita, sua capacidade de mobilização e de liderança. O entrevistado vê com pesar que, mesmo diante de todo o desenvolvimento do debate climático no mundo, esta agenda tem sido ignorada pelo governo brasileiro, sendo que o Brasil, além da sua importância territorial, tem um *know-how* e uma bagagem de experiência, de conhecimento e de interesse, que não poderia simplesmente ser minimizada, relativizada, ou mesmo dispensada.

Em um contexto de grande destaque para a agenda climática em âmbito internacional, às vésperas de uma COP onde as partes deverão tratar sobre a revisão de suas NDCs, o Governo Federal, conduzido pelo Presidente da República Jair Bolsonaro, não tem demonstrado a realização de efetivas ações relacionadas à preservação do meio ambiente e para contenção das mudanças climáticas (CNN BRASIL, 2021).

Desta forma se descortina no panorama doméstico uma oportunidade para as administrações subnacionais que buscam distinção da atual gestão federal, em sinalizar com avanços em políticas progressistas relacionadas à ação climática e à aproximação às evidências científicas, o que posicionaria a sua gestão na vanguarda da agenda climática, cujo alcance global seria de grande repercussão, principalmente no caso do Estado de São Paulo, pela sua importância produtiva, demográfica e econômica.

E esse contexto, conforme apontam os entrevistados desta pesquisa, favorece o posicionamento da gestão paulista na revitalização desta governança climática, com a consequente modernização e articulação estratégica com redes e coalizões para iniciativas transnacionais entre atores subnacionais e locais.

Um dos atores entrevistados pondera sobre as limitações e alcances das ações regionais no contexto brasileiro, principalmente no que se refere à jurisdição e à questão federativa, tendo

em vista que uma importante parte da normatização e regulamentação sobre produção e consumo, decisões de infraestrutura e transformacionais, como da matriz energética, não são de competência estadual, mas privativas da União.

Os atores da gestão pública entrevistados são, contudo, unânimes em reconhecer a importância do atual contexto para um revigoreamento da estratégia climática paulista, o *momentum* de mobilização e de articulação dos atores e da opinião pública, que têm se sensibilizado cada vez mais com a temática, além de um setor produtivo que em grande parte tem se vinculado ao debate internacional e à questão climática.

Neste panorama, o que se esperar então do Plano de Ação Climática *Net Zero – 2050*, proposto pelo governo estadual?

Para entrevistados nesta pesquisa que atuam na agenda climática, o novo plano considera o que tem sido feito internacionalmente na temática, e também observa iniciativas de outros estados e cidades brasileiras. Entendem tratar-se de uma transformação, de certo modo, da atual política climática estadual, deixando-a um pouco mais inteligente e inteligível, e decompondo a estratégia em suas ações específicas, sendo um instrumento renovado em suas expectativas.

Para esses atores, a proposta é de se trabalhar com enfoque nestes eixos estratégicos como grandes marcos, e não com um escopo ‘grandioso’ e amplo como o estabelecido no antigo decreto regulamentador da PEMC, organizando, portanto, grandes temas nos quais o estado de fato já atua, e que entendem que a gestão estadual precisa trabalhar para a redução de emissões, e objetivamente alcançar a neutralidade de carbono em 2050, mas sem exatamente criar novas agendas e linhas de programa.

Questionados sobre as potencialidades, pontos de atenção e eventuais dificuldades a serem encontradas para a implementação deste novo plano, os entrevistados destacam que uma das grandes potencialidades da nova estratégia, em relação ao período inicial de implementação da PEMC, se relaciona à retroalimentação do planejamento, por parte do setor produtivo, afastando a percepção de ser uma “agenda impositiva de governo”. Não haveria, portanto, a imposição de uma meta rígida, sem considerar o que os setores estão prevendo dentro do seu planejamento macro, de crescimento, desenvolvimento, para atender o que foi pensado.

Uma das pessoas entrevistadas afirma que o período em que houve aquela certa ‘inércia’ na governança climática estadual, com o isolamento das iniciativas e distanciamento do diálogo com o setor privado, teria tido como consequência que muitas oportunidades importantes não tenham sido plenamente exploradas, com perdas de *timings* de entregas conjuntas, ou seja, poderia ter ocorrido uma potencialização da ação climática, se tivesse sido executada em um cenário estratégico como este que agora se propõe.

Há que se considerar, de acordo com os entrevistados, que, no entanto, propor uma reorganização de um plano tornando-o mais exequível e menos complexo, é trafegar por uma linha tênue, uma vez que, no atual cenário brasileiro, para qualquer reorganização em uma política ambiental, faz-se necessário um esforço no sentido de se auferir transparência e legitimidade ao processo, para que haja o reconhecimento de que não se trata de um recuo, ou uma diminuição de ambição, mas uma estratégia que vise tornar o plano mais propositivo e menos complexo em sua implementação.

É também importante ressaltar, que os atores entrevistados são unânimes no entendimento de que marcos normativos e ocasiões de revitalização de planos são oportunidades ímpares para o estabelecimento de diretrizes, e para se criar raízes de uma política ou programa, mas em gestão pública a implementação é sempre um processo, cujos resultados, principalmente em se tratando de ações climáticas, não produzirão necessariamente resultados imediatos, razão pela qual se faz preponderante a perenidade das políticas, nos diferentes momentos e contextos que se seguirão futuramente.

3.3 Uma nova governança para um novo período

Após este levantamento e reflexões acerca de conceitos e diagnósticos, sempre no constante intuito de se aliar a pesquisa acadêmica às experiências práticas de gestão, diversos elementos e conceitos apontados podem ser aplicados nesta próxima seção, onde serão trazidas proposições e possibilidades no âmbito da governança para a gestão da agenda climática paulista.

Muitos estudos na área de governança pública têm sido realizados, não é intuito aqui se esgotar a aplicação dos conceitos, mas simplesmente, utilizando-se daquilo que foi levantado nesta pesquisa, apresentar alternativas de fortalecimento à gestão pública, e me declaro, enquanto interessado no tema, estar ciente, certo e ansioso de que muito poderá ser agregado a

este instrumento, seja em estudos posteriores sobre políticas públicas, seja em sua aplicação nas práticas de gestão pública.

As alternativas propostas diante dos estudos realizados estão organizadas em cinco grupos temáticos de propostas e possibilidades para a efetividade da governança da agenda climática paulista, dispostas adiante.

3.3.1 O planejamento de políticas públicas emerge do estado

O planejamento de políticas públicas, programas e projetos de interesse social devem emergir do estado, enquanto ente outorgado por mandato legítimo da sociedade, até mesmo tendo em vista o seu tamanho e capacidade de liderança da governança, devendo, portanto, ter a obrigatoriedade em assumir a sua responsabilidade no planejamento territorial e setorial, no ordenamento normativo, na gestão junto aos principais *stakeholders* e setores econômicos, e organizar o debate junto à sociedade.

A influência do estado é de grande importância em relação aos hábitos que causam grandes emissões, desempenhando um papel fundamental na formulação de políticas, regulação e planejamento em setores estratégicos para a mitigação, além de questões relacionadas, dentre outras, a fornecimento e gestão de energia, oferta e demanda de transporte, planejamento do uso do solo, e ainda requisitos para construção e gerenciamento de resíduos, além do planejamento de respostas políticas para se conter os impactos das mudanças climáticas (BARBI, 2014).

Mas a formulação e implementação de políticas públicas não deve se restringir a uma abordagem *top-down*, mas aprimorado em conjunto com a sociedade em geral, por meio das diversas formas de governança, no sentido de enriquecê-lo tecnicamente, no seu fortalecimento político, e principalmente na sua legitimação democrática.

Assim, o estado fornece o ponto de partida, e organiza o debate transparente e democrático, no intuito de se alcançar um plano que se transforma em um bem público, devendo, para tanto, lançar mão de uma governança fluida, propositiva ao diálogo e permeável.

3.3.2 Estabelecimento de marcos normativos e cronograma de ações

Os estados subnacionais tem um papel de extrema importância no contexto global, na construção de normas, práticas e padrões voluntários que podem ser transmitidas transnacionalmente e adotadas por cidades e regiões de todo o mundo (LIN, 2020), sendo que

o estabelecimento de marcos normativos, aliado a um cronograma factível de ações e resultados é fundamental para o planejamento e gestão de políticas públicas.

Não basta, portanto, simplesmente estabelecer estratégias e planos, e publicá-los em decreto, não pode ser uma questão rígida, sob o risco de se tornar, como levantado por uma das pessoas entrevistadas, um mero “plano de gabinete”.

Mas considerando se tratar de um Estado de Direito, requisito este que é um dos princípios da boa governança, os planos e regras necessitam, após a sua compactuação com a sociedade, estar consubstanciados no regramento jurídico, a fim de conferir aos diferentes interessados um elemento basal para o ordenamento social.

3.3.3 Priorização da agenda, transversalidade, coordenação e gestão

A agenda climática é, por natureza, muito organizadora da política. De acordo com um dos atores entrevistados, é ainda um assunto capaz de movimentar as estruturas, encorajar os mais diversos atores a abandonar o *status quo*, a sua zona de conforto e mobilizá-los na consecução de novas ações. Destaca que o tema ainda será, por muitos anos, muito mobilizador, assim haverá espaço para uma governança comum, de decisões e pactos entre as diversas áreas e com a sociedade civil, com oportunidades para uma nova economia atenta aos limites naturais, e visando o bem-estar da sociedade.

Um dos entrevistados ressalta que as ações setoriais devem ser coordenadas, com focos em comum e agregando, minimamente, “áreas-chave” para a governança climática, como por exemplo, a área de Logística e Transportes, que trata de grandes movimentações de cargas e pessoas pelo território estadual, Transportes Metropolitanos, pela sua importância no transporte das massas populacionais da Região Metropolitana da Grande São Paulo, além da participação estratégica dos Planos de Agricultura de Baixo Carbono, a relação da restauração ecológica na capacidade de capturar carbono, assim como ações na área de Energia, as políticas de Saúde diante das projeções de cenários climáticos, e ações conjuntas com a Defesa Civil relacionadas à resiliência climática.

Ou seja, uma política climática, em que pese não abarque completamente todo o espectro de uma política de desenvolvimento sustentável, ainda assim é muito mais abrangente e estruturante que o tratamento singular de uma agenda considerada simplesmente ambiental, conforme sinaliza o entrevistado.

Diante disto, no âmbito da gestão pública, faz-se necessário o reconhecimento de que se trata de uma agenda prioritária, haja vista o seu caráter transversal, multidisciplinar, abrangente e estruturante, razão pela qual seu tratamento deve constar na centralidade do governo, ao mesmo tempo em que é preciso que o assunto se perenize e se fortaleça ao longo do tempo, que não se perca ou se confunda com uma simples agenda de eventos pontuais, sendo necessária a coordenação e uma efetiva internalização nas diversas áreas da gestão, para que a finalidade climática esteja como um requisito de observância p etra na formula o e execu o de todas as políticas setoriais.

Uma das entrevistadas pontua que o dia a dia na máquina pública   exaustivo, repleto de demandas pontuais e circunstanciais, e se não forem estabelecidas prioridades, a agenda acaba por se misturar e se diluir dentre tantas outras.

E a prioriza o acaba por, imperiosamente, necessitar que seja destacado um ator ou estrutura que cobre, lembre e incentive a reavalia o diuturna das táticas e a oes executadas, como defendem pessoas entrevistadas.

O controle social   também fundamental, falaremos especificamente sobre esta premissa mais adiante, com propostas de estrutura o para tanto. Todavia,   necessária uma estrutura de organiza o no âmbito intragovernamental que possa recepcionar as demandas sociais, econ micas, acadêmicas, e, dentro do planejamento estratégico de estado, difundi-la aos seus órgãos setoriais, definindo seus desdobramentos t ticos, e avaliando a implementa o e resultados na esfera operacional.

Essa estrutura central deve ser reconhecida pelas diversas áreas, independentemente de quem seja, se da Casa Civil, da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente, ou a de Desenvolvimento Econ mico, mas que seja representada por um ator legitimado para tanto, não necessariamente no aspecto hierárquico, em que pese mesmo nas estruturas mais modernas e contemporâneas de governança a questão do reconhecimento da posi o institucional do interlocutor ainda seja importante, em face do seu poder decisório.

  de extrema relevância ainda o estabelecimento de estruturas setoriais descentralizadas, com especializa o na agenda climática. Ao menos nas secretarias e órgãos da administra o considerados como ‘chave’ para o plano estratégico, tal estrutura seria de grande importância, visando a assimila o da agenda na cultura institucional e para que os processos estimulem, desde a sua g nese, a inser o da finalidade climática de forma incisiva

e acentuada em todas as políticas, o que certamente reduzirá futuros conflitos de decisão com outras áreas, conforme pontua um dos entrevistados, além de “traduzirem” as ações e servirem, não apenas como verdadeiros ‘totens’ ou ‘ícones’ da agenda, mas também como difusores, multiplicadores de *know-how* e conhecimento.

Veríamos, por exemplo, a finalidade climática já constar no processo de formulação dos Planos Plurianuais, regras de licenciamento, programas de transporte, planos de energia, produção, habitacionais, todos sendo executados com o ‘carimbo’ do componente climático, assim como um aumento do número de linhas de pesquisa aplicada sobre o tema, ações de investimento e desenvolvimento, ou incentivos tributários correlacionados à pauta.

Uma das pessoas entrevistadas destaca que as diversas pastas temáticas do governo estadual já trabalham e possuem planos e projetos relacionados à finalidade climática, e desta forma não haveria nenhuma ruptura ou quebra de paradigma. Haveria, portanto, uma grande possibilidade de congregar tudo o que as secretarias estão fazendo, mesmo que ainda não constem no escopo deste programa macro de governo, mas seria uma oportunidade de se convergir todas as iniciativas para um mesmo contexto.

3.3.4 Necessidade de diálogo com os atores privados

Uma das pessoas entrevistadas demonstra preocupação com relação ao diálogo com os grandes setores privados, sobre como será tratada a governança com relação aos “gatilhos” estabelecidos no plano, especialmente com segmentos de maior inércia climática, até mesmo pelo fato de que hoje esta é uma agenda de comando e controle, que por sua natureza atual impõe ao privado compromissos e exigências. Nesta ótica, defende a necessidade de estabelecimento de critérios, métricas, inventários, além do aprimoramento técnico e normativo para a obtenção destas respostas e proposição de regras específicas. E entende pela necessidade de uma construção conjunta, com uma abordagem no modelo *bottom-up*, até para possibilitar que o setor produtivo possa se planejar e organizar.

Defende que o momento de interlocução com os diferentes atores privados é importante para se alcançar este propósito, e construir um plano de ação entendendo o que os setores estão pensando dentro do seu planejamento e dos seus processos, o que já tem por obrigação, tendo em vista que atualmente já observam metas específicas dentro de suas cadeias produtivas, além de conhecer estratégias de novas tecnologias para redução de emissões e melhoria de processos.

Tal desafio, segundo a entrevistada, se potencializa diante do cenário de crise econômica, diante de um contexto de retomada após um período pandêmico, com a diminuição de recursos para investimentos. Mas esta estratégia de diálogo poderá trazer o privado para o comprometimento na execução do plano, facilitará uma canal mais concreto para avaliação e monitoramento visando ao atingimento das metas, seguindo, inclusive, como citado por um dos entrevistados, a própria lógica do Acordo de Paris, de “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”.

De acordo com entrevistados no âmbito desta pesquisa, há um certo estigma na gestão pública, especialmente na área de meio ambiente, em se conversar com o setor privado, por ocasionalmente poder passar à sociedade uma sensação de que tais tratativas estaria maculando o processo, e afetando a imparcialidade do estado no momento de tratar das demandas futuras.

Todavia, como tem sido demonstrado neste estudo, a oitiva aos *stakeholders* privados é importante para se avaliar como o setor pode evoluir, suas expectativas, *benchmarkings* aplicáveis, quais os limites, onde estão as melhores iniciativas *etc.*

Quanto a esse aspecto da governança pública, Sarturi, Pinto e Klein (2017) fazem apenas uma ressalva quanto aos critérios de gerenciamento de *stakeholders*, que, diferente do tratamento do setor privado, que analisa os atributos de ‘poder, legitimidade e urgência’ como critérios no modelo de saliência para a sua priorização (MITCHEL; AGLE; WOOD, 1997 *apud* SARTURI; PINTO; KLEIN, 2017)¹⁷, para o setor público há necessidade de substituir o atributo ‘poder’ pelo atributo ‘legalidade’, para o atendimento aos princípios constitucionais da administração pública, e garantir a transparência, a equidade, a prestação de contas e a responsabilidade corporativa.

Segundo o modelo decisório proposto, portanto, por Sarturi, Pinto e Klein (2017) classifica-se como ‘inquestionável’ o *stakeholder* que detém os três atributos, cujas reivindicações são percebidas pelos gestores como éticas, morais, previstas em lei, e, além disso, possuem caráter de urgência.

¹⁷ MITCHELL, R. K.; AGLE, B. R.; WOOD, D. J. Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts. *Academy of Management Review*, v. 22, n. 4, p. 853-886, 1997; *apud* SARTURI; PINTO; KLEIN, 2017

É necessário, portanto, um debate organizado, legítimo, para o qual a administração pública precisa demonstrar solidez, e esse aspecto é fundamental para a governança estadual na construção conjunta, na lógica *bottom-up* da estratégia climática.

Isso pode ser alcançado por meio de eventos e encontros multilaterais, consultas públicas e setoriais, e principalmente da potencialização das estruturas participativas, fundamentais para o debate franco e democrático.

3.3.5 Fortalecimento e organização das instituições participativas

Um dos entrevistados destaca a necessidade do diálogo transversal, e a preponderância da realização deste debate em conjunto com a sociedade civil, para que essa relação entre o público e o privado seja reconhecida e organizada, inclusive em conjunto com as administrações municipais.

É a ideia, portanto, da necessidade do funcionamento das instituições participativas, como fóruns e conselhos, como sendo as estruturas pelas quais o estado se organiza, fala com a sociedade e se articula com o setor produtivo, sob a lógica de um avanço conjunto, aliando os anseios dos diferentes setores e *stakeholders*, o conhecimento científico, e os anseios da sociedade civil organizada, não apenas em seminários e eventos pontuais, mas sendo um instrumento executivo para governança.

As instituições participativas são mecanismos que podem ser eficazes e importantes tanto para a eficiência da gestão estatal, quanto para o atendimento à uma perspectiva de descentralização democrática.

Os conselhos gestores produzem decisões que podem ser caracterizadas como bens públicos, pois são, em geral, indivisíveis quanto aos beneficiários (BORBA, 2011), além de serem dotados de responsabilidades na fiscalização e formulação de políticas (WAMPLER, 2011).

Pelas experiências e relatos levantados neste estudo, faz-se necessária uma revisão do Conselho Estadual de Mudanças Climáticas, inicialmente com relação à sua estrutura que, nos termos da regra em vigor, conta com 42 membros, o que de certa forma dificulta a mobilização e a própria busca pelo consenso, ao passo que, em contrapartida, tal quantidade não poderá ser muito reduzida, sob pena de perda de representatividade e qualificação do debate.

A regra atual prevê que tal Conselho seja presidido pelo Governador do Estado, sendo este um aspecto de fortalecimento da agenda, pela proximidade com a centralidade da gestão, que possibilita uma estrutura que congregue as diferentes secretarias de estado, com um debate unificado sobre os diversos planos e ações setoriais.

Todavia, um Conselho centralizado, inserido na alta cúpula do Estado, pode acarretar, de certa maneira, um certo distanciamento com a operacionalização das ações pelos órgãos setoriais, razão pela qual a governança terá um maior êxito se estiver também ramificada e institucionalizada em diversos instrumentos participativos setoriais, como é o caso, por exemplo, do Conselho Estadual do Meio Ambiente, o CONSEMA.

Para alguns entrevistados, caso não houvesse a previsão legal de estabelecimento de um Conselho Estadual para tratamento exclusivo da política climática, o CONSEMA poderia suprir tal lacuna na governança, por se tratar de um colegiado paritário, composto, do lado governamental, por representantes de áreas cruciais para a ação climática, como as cadeiras da Agricultura, Saúde, Transporte, Desenvolvimento Econômico, nas agendas de Infraestrutura como Energia, Saneamento e Recursos Hídricos, sem falar das áreas específicas da pauta de Meio Ambiente, como Planejamento e Educação Ambiental, Biodiversidade e Áreas Protegidas, Controle e Qualidade Ambiental. O lado não governamental, conta com a participação de representantes do setor produtivo, órgãos de classe afetos à agenda, representantes de associações de municípios, universidades e organizações não governamentais ambientalistas, além do Ministério Público (SÃO PAULO, 2019).

De acordo com estes entrevistados, o reconhecimento do CONSEMA como o fórum titular de debate e participação social acerca da ação climática seria extremamente salutar, por se tratar de um Conselho histórico, reconhecido pela sociedade, de solidez em seu funcionamento e operacionalização, com possibilidades amplas de aprofundamento na agenda, e de grande visibilidade para a sociedade como um todo.

De toda forma, o CONSEMA já é elemento primordial na discussão sobre a agenda climática, sendo um fórum estabelecido de acompanhamento das políticas ambientais.

Todavia, outros conselhos estaduais de políticas públicas serão importantíssimos para a internalização e difusão da pauta de clima, de forma setorial, e dialogando com uma gama e amplitude maior de atores e *stakeholders*, o que trará maior fortalecimento no caráter multissetorial da política.

Uma ponderação necessária, ressaltada por um dos entrevistados, é o cuidado na profusão do debate entre as muitas instituições participativas, evitando-se a ‘competição’ entre os diversos comitês e conselhos, sob pena de sobreposição de discussões, o que poderia tornar improdutivos os esforços de mobilização dos fóruns, ou mesmo a diluição da agenda, o que poderia inclusive, acarretar, no enfraquecimento e desorganização da governança desta política.

3.3.6 Considerações gerais sobre as propostas

Ressalto aqui que o intuito geral deste estudo não é o de se exaurir as possibilidades e alternativas com relação à governança climática estadual, uma vez que o próprio Plano de Ação se encontra em fase de consulta pública, e relevantes apontamentos e sugestões certamente serão levantados pelos diversos atores, setores, pela comunidade científica, pela sociedade civil organizada, enfim, dentro do todo o arcabouço democrático de governança. Ademais, não há que se olvidar, ainda, e como eu próprio posso testemunhar, na vivência enquanto servidor público, da elevada capacidade técnica dos integrantes do quadro funcional do estado.

Trata-se, portanto, de mais um estudo que objetiva se juntar a tantos outros no sentido de aprimorar e servir como embasamento científico para a eficácia e consecução deste importante plano estratégico climático, numa integração academia - gestão pública.

Por certo, ainda, considerando todos os estudos acerca de governança, dificilmente a aplicação isolada dos conceitos e estratégias aqui apontadas surtirão efeitos eficazes, mas a coordenação e combinação de propostas, enriquecidas obviamente com as diversas contribuições que advirão, e observando-se ainda os contextos e contingências na sua implementação, certamente acarretarão na potencialização das estratégias de organização, manutenção e perenização da agenda do clima no estado de São Paulo, lembrando que, e me utilizando das palavras dos entrevistados no âmbito desta pesquisa, que tudo isso faz parte de um processo que, se não se inicia agora, se encontra em fase de reformulação, cujos frutos e resultados possivelmente serão auferidos talvez em questão de décadas.

E, por fim, esta é a grande característica, a grande contribuição da governança no sentido de se construir uma pauta relevante para a sociedade como um todo, não apenas no âmbito regional, mas com interfaces transnacionais que, pelo nível que nos encontramos de velocidade nas comunicações, interligação de redes e contexto sociopolítico, poderão se juntar a outras tantas iniciativas em caráter global.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo foi realizado diante da desafiadora proposta do Programa de Mestrado Profissional de Governanças Públicas e Formulação de Políticas Internacionais, no sentido de aliar a literatura e o conhecimento acadêmico à aplicação prática dos seus conceitos e definições.

Os estudos relacionados à governança climática são de relevante interesse no cenário geopolítico atual, devido à transversalidade e multiplicidade de ações e atores, desde as mais altas cúpulas de nações, até a implementação de políticas públicas nos níveis mais locais de governo.

Este trabalho teve como referencial teórico os estudos acerca do papel e da diversidade de atores que compõem a complexa governança climática global, onde foram levantados conceitos de arranjos multiníveis e policêntricos de governança, diante do amplo e diversificado universo de partícipes e instâncias, que tem se tornado cada vez mais ativos no debate sobre o tema.

Neste complexo arranjo policêntrico transnacional, foi analisado o papel dos estados subnacionais na agenda climática, por serem importantes atores no sentido de delinear regras, instituições e modos de governança adequados, a fim de lidar com esses riscos em diferentes níveis e escalas, até mesmo por se considerar que a maioria das atividades humanas que contribuem para as mudanças climáticas globais ocorrem no nível local, ao mesmo tempo, por ser este o nível o mais afetado pelos impactos dessas mudanças, além de os estados subnacionais se encontrarem em posição de influenciar hábitos que causam grandes emissões, sendo essenciais para a formulação de políticas, regulação e planejamento em setores estratégicos para a mitigação.

Além da contribuição na redução de emissões, desempenham um papel fundamental na construção da confiança na gestão pública e inspirando maior ambição nacional e global na agenda climática, podendo facilitar ligações catalíticas, atuar como orquestradores e fornecer bases para experimentação.

O presente estudo se baseou na experiência do Estado de São Paulo na formulação e implementação das políticas de mudanças climáticas, tendo sido realizado um resgate histórico da participação do estado na própria agenda ambiental brasileira, com um diálogo de ações e

estabelecimento de marcos normativos que se complementaram no decorrer das décadas, inclusive com o estabelecimento da Política Estadual de Mudanças Climáticas por um instrumento legal, muito importante para a própria agenda de clima do país, tendo em vista que em seguida foram estabelecidas a política climática nacional e dos outros estados, além de ter fornecido bases para a participação brasileira no Acordo de Paris, anos depois.

Por meio de entrevistas com importantes atores da gestão pública estadual, foi possível se estabelecer um quadro acerca de como se deu o histórico de implementação da agenda climática nos diversos períodos subsequentes, os seus momentos de maior atividade, aqueles de menor articulação e coordenação, mas com um grande número de ações implementadas pelas diversas áreas da gestão estadual, e o momento atual de revitalização da política, com a apresentação à população de um novo Plano de Ação Climática, com um horizonte para alcançar a neutralidade em carbono no ano 2050, alinhando-se às principais campanhas internacionais sobre o tema.

Visando o atingimento aos objetivos propostos neste *paper*, foi apresentado, a partir dos elementos levantados na pesquisa e mediante uma análise contextual, um levantamento de proposições e alternativas para a implementação desta nova fase da governança da agenda climática paulista.

Para tanto, o último capítulo se iniciou com um levantamento da literatura acerca do que se denomina como ‘governança pública’, uma conceituação que, embora análoga, no sentido de se estudar a participação de múltiplos atores em um objeto específico de análise, não se confunde com outras definições utilizadas anteriormente, como ‘governança global’, e ‘governança multinível’, elementos estes típicos nos estudos para as Relações Internacionais.

Mas se trata de um conceito aplicado para a implementação de políticas públicas em que se considera a ampliação da participação de atores não governamentais na gestão pública, conceitos estes que trouxeram à reflexão a importância de se estabelecer um ambiente transparente e participativo a fim de se garantir o enriquecimento e legitimação democrática na construção e consecução de políticas e programas de interesse social.

Foram apresentadas, a seguir, reflexões críticas e diagnósticas sobre a governança climática estadual, sobre os instrumentos utilizados no período estudado, como se deu o debate com a sociedade e com o setor privado, além de uma discussão acerca do entendimento sobre a efetividade da política paulista como um processo em si, com vários momentos, entre eles o

amadurecimento, com resultados que muitas vezes só poderão ser auferidos a longo prazo, décadas talvez.

Para entender o processo de revitalização da estratégia paulista, foi importante ainda se debruçar sobre o atual contexto doméstico e internacional, acerca da importância crescente da questão climática, além das potencialidades, oportunidades, eventuais ‘gargalos’ na implementação e aprendizados a partir do histórico da governança anterior.

Cumpram aqui ressaltar que a participação e exposição de análises e reflexões por parte dos entrevistados e entrevistadas foi de crucial importância para o estabelecimento de um quadro analítico sobre todo o panorama atual.

Esta série de análises e reflexões culminaram com o estabelecimento de um conjunto de propostas e alternativas visando à efetiva governança e implementação das ações climáticas, agrupadas em cinco tópicos para ação, assim dispostos: (i) o planejamento de políticas públicas emerge do estado; (ii) estabelecimento de marcos normativos e cronograma de ações; (iii) priorização da agenda, transversalidade, coordenação e gestão; (iv) necessidade de diálogo com os atores privados; e (v) fortalecimento e organização das instituições participativas.

Trata-se, portanto, de um estudo acadêmico cuja finalidade principal, outra não seria senão estar alinhado a conceitos e paradigmas de relevância para a consecução e implementação de políticas e programas para a gestão pública, no intuito de que possa servir como um instrumento de consulta e estudos posteriores, em um momento em que a análise científica, o embasamento teórico, o conhecimento da história, a reflexão empírica, e o diálogo franco, respeitoso e ponderado, tanto se fazem necessários no atual contexto sociopolítico brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBOTT, Kenneth W. Strengthening the Transnational Regime Complex for Climate Change. *Transnational Environmental Law*, Volume 3, Issue 1, Cambridge University Press: 14 out 2013, pp. 57 – 88. Disponível em: < <https://www.cambridge.org/core/journals/transnational-environmental-law/article/abs/strengthening-the-transnational-regime-complex-for-climate-change/FCA2DAD6775C8E21D6E5093321630F2C>>. Acesso em 04 fev 2021.

ABBOTT, Kenneth W. The Transnational Regime Complex for Climate Change. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30 (4). Nov 2012. pp. 571 – 590. Disponível em: < https://www.researchgate.net/publication/280685880_The_Transnational_Regime_Complex_for_Climate_Change>. Acesso em 04 fev 2021.

ALVARENGA, Darlan; SILVEIRA, Daniel. PIB do Brasil despensa 4,1% em 2020. Portal de notícias G1. 03 mar 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/03/03/pib-do-brasil-despensa-41percent-em-2020.ghtml>>. Acesso em 02 maio 2021.

ANDERTON, Karen; SETZER, Joana. Subnational climate entrepreneurship: innovative climate action in California and São Paulo. *Regional Environmental Change* 18 (5). Jun 2018. pp. 1273 - 1284. Disponível em: < https://www.researchgate.net/publication/320711787_Subnational_climate_entrepreneurship_innovative_climate_action_in_California_and_Sao_Paulo>. Acesso em 04 fev 2021.

BARBI, Fabiana. Governando as mudanças climáticas no nível local: riscos e respostas políticas. 2014. Tese (Doutorado em Ciência e Sociedade) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Núcleo de Estudos e Pesquisas Ambientais da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2014.

BARBI, Fabiana; FERREIRA, Leila. Climate change in Brazilian cities: Policy Strategies and responses to global warming. *International Journal of Environmental Science and Development* Vol. 4, No. 1, Fev 2013. pp. 49–51. Disponível em: <

https://www.researchgate.net/publication/275335092_Climate_Change_in_Brazilian_Cities_Policy_Strategies_and_Responses_to_Global_Warming>. Acesso em 04 fev 2021.

BARBI, Fabiana; FERREIRA, Leila. Governing Climate Change Risks: Subnational Climate Policies in Brazil. *Chinese Political Science Review*. 06 mar 2017, p. 03 - 18. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/314267312_Governing_Climate_Change_Risks_Subnational_Climate_Policies_in_Brazil>. Acesso em: 31 jan 2021.

BIENARTH, André. Cúpula do Clima: imprensa internacional destaca 'tom moderado' e reage com ceticismo a discurso de Bolsonaro. *BBC News Brasil*. São Paulo. 22 abr 2021. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56853305>>. Acesso em: 06 maio 2021.

BORBA, Julian. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. PIRES, Roberto Rocha C. (org.). Brasília: Ipea. 2011.

BOROS, Talita. Serra sanciona lei sobre clima e nega caráter eleitoreiro. *Portal UOL Notícias*, São Paulo: 09 nov 2009. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/2009/11/09/serra-sanciona-lei-sobre-clima-e-nega-carater-eleitoreiro.jhtm>>. Acesso em: 02 maio 2021.

BOVAIRD, Tony. Public governance: balancing stakeholder power in a network society. *International Review of Administrative Sciences*, v. 71, n. 2, jun. 2005, p. 217-228. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/238430082_Public_governance_Balancing_stakeholder_power_in_a_network_society>. Acesso em: 25 jul 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Decreto nº 3.515, de 20 de junho de 2000. (Revogado). Cria o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas e dá outras providências.

BRASIL. Decreto nº 9.082, de 26 de junho de 2017. Institui o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Resolução CONAMA Nº 001, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental.

BRASIL. TCU - Tribunal de Contas da União. Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria Brasília: 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/governanca-publica-referencial-basico-de-governanca-aplicavel-a-orgaos-e-entidades-da-administracao-publica-e-aco-es-indutoras-de-melhoria.htm>. Acesso em 25 jul 2021.

BULKELEY, H.; BETSILL, M. Cities and Climate Change – Urban Sustainability and Global Environmental Governance. New York: Routledge, 2003.

BULKELEY, H.; NEWELL, P.. Governing climate change. New York: Routledge, 2010.

CNN BRASIL. Bolsonaro corta gastos com meio ambiente um dia após promessa em Cúpula do Clima. Portal CNN Brasil. 23 abr 2021. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/2021/04/23/bolsonaro-corta-gastos-com-meio-ambiente-um-dia-apos-promessa-em-cupula-do-clima>>. Acesso em: 06 maio 2021.

CNUMAD - CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Agenda 21. Capítulo 28. Iniciativas das Autoridades Locais em Apoio à Agenda 21. 1992.

CÔRTEZ, Pedro; NADRUZ, Veronica; LUCON, Osvaldo. A NDC brasileira no contexto de São Paulo. In: *Planejando o Futuro Hoje: ODS 13, Adaptação e Mudanças Climáticas em São Paulo*. JACOBI, P.R.; TRANI, E. (org.). São Paulo: IEE-USP, 2019. Disponível em: <http://mediadrawer.gvces.com.br/publicacoes-2/original/planejando-o-futuro-hoje-latinoadapta-2019.pdf>. Acesso em 04 fev 2021.

CUNHA, Kamila B.; REI, Fernando. Litigância climática no caso da Política do Estado de São Paulo: fundamentos a partir de análise comparada de mudanças climáticas. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, v. 10, n. 3 – set./dez. 2020. pp. 89-119. Disponível em: <<http://www.uces.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/9439>>. Acesso em 04 fev 2021.

DEUTSCHE WELLE. Enviado de Biden para o clima pede "ações imediatas" de Bolsonaro. *Jornal Deutsche Welle*. 16 abr 2021. Disponível em: <<https://p.dw.com/p/3s93Y>>. Acesso em: 06 maio 2021.

DODMAN, David. Blaming cities for climate change? An analysis of urban greenhouse gas emissions inventories. *Environment and Urbanization* 21 (1). 2009. pp 185–198. Disponível em: <<https://www.semanticscholar.org/paper/Blaming-cities-for-climate-change-An-analysis-of-Dodman/f3904c35a01fc036d0acbd51f350f9d4da3fb65d>>. Acesso em 04 fev 2021.

ESCOBAR, Herton. Dados comprovam aumento de eventos climáticos extremos em São Paulo. *Jornal da USP*. 28 fev 2020. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/ciencias/ciencias->

[ambientais/dados-comprovam-aumento-de-eventos-climaticos-extremos-em-sao-paulo/](#)>.

Acesso em: 02 maio 2021.

ESCOBAR, Herton. SP propõe reduzir em 20% emissão de gás estufa até 2020. O Estado de S. Paulo. Vida, p. A24, 29 ago 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/335337>>. Acesso em: 25 jul 2021.

FELDMANN, Fabio. Fórum Paulista de Mudanças Climáticas Globais e de Biodiversidade: Plano de Trabalho Preliminar 2007 – 2010. 2006. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2014/11/fabio_mc_ipcc2006.pdf>. Acesso em: 02 abr 2021.

FERREIRA, L.C.; MARTINS, R.D.; BARBI, F.; URBINATTI, A.M.; SOUZA, F.O.; ANDRADE, T.H.; MELLO, L.F. Risk and climate change in Brazilian coastal cities. In: *Risk and social theory in environmental management*. MEASHAM; LOCKIE, Australia: CSIRO Publishing, 2012. pp 33–146.

FERREIRA, Leila; BARBI, Fabiana; The challenge of global environmental change in the anthropocene: An Analysis of Brazil and China. *Chinese Political Science Review* 1. 19 maio 2016. pp. 685–697. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s41111-016-0028-9>>. Acesso em 04 fev 2021.

FURRIELA, Raquel Biderman. Limites e alcances da participação pública na implementação de políticas subnacionais em mudanças climáticas e o município de São Paulo. 2011. Tese (Doutorado em Administração Pública) – Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2011.

HOORNWEG, D.; SUGAR, L.; GOMEZ, C.L.T. Cities and greenhouse gas emissions: Moving forward. *Environment and Urbanization* 23 (1). Abr 2011. pp. 207–227. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/241646669_Cities_and_Greenhouse_Gas_Emissions_Moving_Forward>. Acesso em 04 fev 2021.

HSU, A.; HÖHNE, N.; KURAMOCHI, T.; ROELFSEMA, M.; WEINFURTER, A.; XIE, Y.; LÜTKEHERMÖLLER, K.; CHAN, S.; CORFEE-MORLOT, J.; DROST, P.; FARIA, P.; GARDINER, A.; GORDON, D. J.; HALE, T.; HULTMAN, N. E.; MOORHEAD, J.; REUVERS, S.; SETZER, J.; SINGH, N.; WEBER, C.; WIDERBERG, O. A Research Roadmap for Quantifying Non-State and Subnational Climate Mitigation Action. *Nature Climate Change* 9(1). 2019. pp. 11–17.

HSU, Angel; WIDERBERG, Oscar; WEINFURTER, Amy; CHAN, Sander; RO, Mark. Bridging the emissions gap - The role of non-state and subnational actors. UNEP DTU Partnership: 2018.

IPCC - PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS. *Climate Change 2007 Synthesis Report: Working Group contributions to the Fourth Assessment Report*. Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA. 2007. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr.pdf>. Acesso em: 04 maio 2021.

JACOBS, Michael. High pressure for low emissions: How civil society created the Paris climate agreement. IPPR, The Progressive Policy Think Tank, 14 mar 2016. Disponível em: <<https://www.ippr.org/juncture/high-pressure-for-low-emissions-how-civil-society-created-the-paris-climate-agreement>>. Acesso em: 04 fev 2021.

KEOHANE R. O.; VICTOR D. G. The Regime Complex for Climate Change. Harvard Project on International Climate Agreements Discussion Paper. Belfer Center, jan 2010. p. 10-33. Disponível em: <<https://www.belfercenter.org/publication/regime-complex-climate-change>>. Acesso em 04 fev 2021.

LAVALLE, Adrian G. Valor, utilidade, efeitos e causa. In: *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. PIRES, Roberto Rocha C. (org.). Brasília: Ipea. 2011.

LE GALÈS, Patrick. Urban Governance in Europe: What is governed? In: *The new Blackwell Companion to the City*. BRIDGE, Gary; WATSON, Sophie (org.). Malden: Wiley-Blackwell, 2011.

LIN, Jolene. *Governing Climate Change: Global Cities and Transnational Lawmaking*. Cambridge University Press: 2020.

LYNN, L. E. Jr; MALINOWSKA, A. (2018). How are patterns of public governance changing in the US and the EU? It's complicated. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 20(1). jan 2018. pp. 36-55. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/323671862_How_are_Patterns_of_Public_Governance_Changing_in_the_US_and_the_EU_It's_Complicated>. Acesso em 25 jul 2021.

MANDELI, Khalid Nasralden. New public governance in Saudi cities: an empirical assessment of the quality of the municipal system in Jeddah. *Habitat International*, v. 51, fev. 2016. pp. 114-123. disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/283465312_New_public_governance_in_Saudi_cities_An_empirical_assessment_of_the_quality_of_the_municipal_system_in_Jeddah>. Acesso em 25 jul 2021.

MARKS. G.; HOOGHE, L.; SCHAKEL, A. Measuring regional authority. *Regional and Federal Studies* 18: 2-3. 23 maio 2008. pp. 111 – 121. disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13597560801979464>>. Acesso em 04 fev 2021.

MATIAS-PEREIRA, J José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *APGS*, v. 2, n. 1, jan./mar. 2010. pp. 109-134. Disponível em: <<https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015>>. Acesso em 25 jul 2021.

MATIAS-PEREIRA, José. *Finanças Públicas*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MAUAD, Ana Carolina Evangelista; VIOLA, Eduardo. Governança global do clima: do regime internacional multilateral à nova complexidade – potências climáticas, coalizões plurilaterais, alianças de atores não estatais e complexos sociotécnicos descarbonizantes. *The International System in the Anthropocene: 4th Industrial Revolution, Low carbon development and Artificial Intelligence*. Dez 2017. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/324091646 GOVERNANCA GLOBAL DO CLIMA DO REGIME INTERNACIONAL MULTILATERAL A NOVA COMPLEXIDADE - POTENCIAS CLIMATICAS COALIZOES PLURILATERAIS ALIANCAS DE ATOMES NAO ESTATAIS E COMPLEXOS SOCIOTECHNICOS_DESCARBONIZ](https://www.researchgate.net/publication/324091646_GOVERNANCA_GLOBAL_DO_CLIMA_DO_REGIME_INTERNACIONAL_MULTILATERAL_A_NOVA_COMPLEXIDADE_-_POTENCIAS_CLIMATICAS_COALIZOES_PLURILATERAIS_ALIANCAS_DE_ATOMES_NAO_ESTATAIS_E_COMPLEXOS_SOCIOTECHNICOS_DESCARBONIZ)>. Acesso em 25 jul 2021.

MILARÉ, Lucas Tamer. O licenciamento ambiental: contribuições para um marco legislativo à luz do pacto federativo ecológico instituído pela Lei Complementar 140/2011. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Direito das Relações Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: 2016.

OCDE - ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Aplicação da Avaliação Ambiental Estratégica: Guia de Boas Práticas na Cooperação para o Desenvolvimento. Paris: OECD Publishing, 2012.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. A ONU e o meio ambiente. c2020. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/91223-onu-e-o-meio-ambiente>>. Acesso em: 07 jun 2021.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Acordo de Paris. Paris: 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/04/Acordo-de-Paris.pdf>>. Acesso em: 04 fev 2021.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Mudança climática continua sendo a maior ameaça à raça humana. In: *Página eletrônica ONU News*. 29 mar 2018. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2018/03/1616601> >. Acesso em 04 fev 2021.

OPPERMANN, Priscila de Almeida. A Avaliação ambiental estratégica como ferramenta promotora do encadeamento na Política Estadual de Mudanças Climáticas do Estado de São Paulo - PEMC. 2017. Tese (Doutorado em Ciências da Engenharia Ambiental) - Escola de Engenharia de São Carlos, da Universidade de São Paulo. São Carlos, 2017.

PAINES, A. T.; AGUIAR, M. R. V.; PINTO, N. G. M. A governança no setor público segundo a IFAC: uma análise dos Institutos Federais da Região Sul do Brasil. *Nucleus*, v. 15, n. 1, abr. 2018. pp. 351-366. Disponível em: <<http://www.nucleus.feituverava.com.br/index.php/nucleus/article/view/2943/2576>>. Acesso em 25 jul 2021.

PNUMA - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. Climate Initiatives Platform. c2021. Disponível em: <<https://www.unep.org/explore-topics/climate-change/what-we-do/mitigation/climate-initiatives-platform>>. Acesso em: 31 jan 2021.

PONTES, Nádia. Corte de verba reforça desmonte da fiscalização ambiental no Brasil. *Jornal Deutsche Welle*. 25 abr 2021. Disponível em: <<https://p.dw.com/p/3sXV6>>. Acesso em: 06 maio 2021.

REI, Fernando Cardozo Fernandes; GONÇALVES, Alcindo Fernandes; SOUZA, Luciano Pereira de. Acordo de Paris: reflexões e desafios para o regime internacional de mudanças climáticas. *Veredas do Direito – Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*, v. 14, n. 29, maio - ago 2017. pp. 81-99. Disponível em: <<http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/996/0>>. Acesso em 04 fev 2021.

RENN, Ortwin; KLINKE, Andreas. Complexity, uncertainty and ambiguity in inclusive risk governance. In: *Risk and Social Theory in Environmental Management*. MEASHAM, T. G.; LOCKIE, S. (org.). Collingwood: CSIRO, 2012. pp. 59-76.

REVISTA VEJA. Serra critica Dilma e apoia meta ambiental. Revista Veja, Brasil, 14 out 2009. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/brasil/serra-critica-dilma-e-apoia-meta-ambiental/>>. Acesso em: 02 maio 2021.

RIBEIRO FILHO, W. F.; VALADARES, J. L. Governança: uma nova perspectiva de gestão aplicada à administração pública. The Journal of Engineering and Exact Sciences, v. 3, n. 5, 07 ago 2017. pp. 721-723. Disponível em: < <https://periodicos.ufv.br/jcec/article/view/2362>>. Acesso em 25 jul 2021.

RIBEIRO, Mariana. Por acordo Mercosul-UE, governo brasileiro acena com documento sobre meio ambiente. Jornal Valor Econômico. 15 abr 2021. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/04/15/por-acordo-mercosul-ue-governo-brasileiro-acena-com-documento-sobre-meio-ambiente.ghtml>>. Acesso em: 06 maio 2021.

RIO+20 – CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. Sobre a Rio+20. c2021. Disponível em: http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20.html. Acesso em 25 jul 2021.

RODRIGUES, Maira. Implementando a participação: interações estatais e socioestatais no Programa Córrego Limpo da Sabesp. 2016. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016.

SANTOS, Rodolfo Rocha dos; ROVER, Suliani. Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. Rev. Adm. Pública 53 (4), jul - ago 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/hgNrfWjKs9cRxb434YmKNQh/?lang=pt&format=html#>>. Acesso em 25 jul 2021.

SÃO PAULO. Companhia Ambiental do Estado de. (CETESB). Acordo Ambiental São Paulo. c2021. Disponível em: <<https://cetesb.sp.gov.br/acordo-ambiental-sao-paulo/>>. Acesso em: 02 maio 2021.

SÃO PAULO. Companhia Ambiental do Estado de. (CETESB). Proclima: Programa Estadual de Mudanças Climáticas. c2020. Disponível em: <<https://cetesb.sp.gov.br/proclima/>>. Acesso em: 25 jul 2021.

SÃO PAULO. Companhia de Saneamento Básico do Estado de (SABESP). CHES: Crise Hídrica, Estratégia e Soluções da Sabesp para a Região Metropolitana de São Paulo. 30 abr 2015. Disponível em: <http://site.sabesp.com.br/site/uploads/file/crisehidrica/chess_crise_hidrica.pdf>. Acesso em 02 maio 2021.

SÃO PAULO. Constituição Estadual, de 5 de Outubro de 1989.

SÃO PAULO. Decreto nº 49.369, de 11 de fevereiro de 2005. Institui o Fórum Paulista de Mudanças Climáticas Globais e de Biodiversidade.

SÃO PAULO. Decreto nº 55.947, de 24 de junho de 2010. Regulamenta a Lei nº 13.798, de 9 de novembro de 2009, que dispõe sobre a Política Estadual de Mudanças Climáticas.

SÃO PAULO. Decreto nº 57.637, de 16 de dezembro de 2011. Institui, junto à Secretaria do Meio Ambiente, Grupo de Trabalho com o objetivo de organizar a participação do Governo do Estado de São Paulo nas atividades da Rio+20 e dá providências correlatas.

SÃO PAULO. Decreto nº 58.107, de 05 de junho de 2012. Institui a Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável do Estado de São Paulo 2020, e dá providências correlatas.

SÃO PAULO. Decreto nº 64.122, de 1º de março de 2019. Altera o Decreto nº 55.087, de 27 de novembro de 2009, que regulamenta dispositivos da Lei nº 13.507, de 23 de abril de 2009

SÃO PAULO. Decreto nº 65.881, de 20 de julho de 2021. Dispõe sobre a adesão do Estado de São Paulo às campanhas "*Race to Zero*" e "*Race to Resilience*", no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, e dá providências correlatas.

SÃO PAULO. Lei Estadual nº 9.509, de 20 de março de 1997. Dispõe sobre a Política Estadual do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação.

SÃO PAULO. Lei nº 13.798, de 9 de novembro de 2009. Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas - PEMC.

SÃO PAULO. Lei nº 997, de 31 de maio de 1976. Dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente.

SÃO PAULO. Portal do Governo. Conselho Estadual de Mudanças Climáticas toma posse. 15 out 2010. Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/conselho-estadual-de-mudancas-climaticas-toma-posse-1/>>. Acesso em: 02 maio 2021.

SÃO PAULO. Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente. Diretrizes e Ações Estratégicas do Plano de Ação Climática do Estado de São Paulo (Net Zero 2050). Versão Preliminar para Consulta Pública. 20 jul 2021. Disponível em: <<https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/2021/07/consulta-publica-plano-de-acao-climatica-do-estado-de-sao-paulo-net-zero-2050/>>. Acesso em 25 jul 2021.

SÃO PAULO. Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente. São Paulo anuncia compromisso para neutralidade climática até 2050. 07 jul 2021. Disponível em: <<https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/2021/07/sao-paulo-anuncia-compromisso-para-neutralidade-climatica-ate-2050/>>. Acesso em 25 jul 2021.

SÃO PAULO. Secretaria do Meio Ambiente. CONSEMA: dez anos de atividades. São Paulo. 1993.

SÃO PAULO. Secretaria do Meio Ambiente. Resolução SMA nº 22, de 08 de junho de 1995. grupo de trabalho, com a finalidade de elaborar um Programa Estadual de Mudanças Climáticas Globais.

SARTURI, G.; PINTO, N. G. M.; KLEIN, L. L. Gestão pública de stakeholders: quem priorizar? *Gestão & Governança Pública*, v. 1, 2017. pp. 97-117. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Greici-Sarturi/publication/321307398_Gestao_Publica_de_Stakeholders_Quem_Priorizar/links/5a85d374458515b8af88ff15/Gestao-Publica-de-Stakeholders-Quem-Priorizar.pdf>. Acesso em 25 jul 2021.

SATTERTHWAITE, D. The contribution of cities to global warming and their potential contributions to solutions. *Environment and Urbanization ASIA* 1 (1). mar 2010. pp. 1–12. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/249842804_The_Contribution_of_Cities_to_Global_Warming_and_their_Potential_Contributions_to_Solutions>. Acesso em 04 fev 2021.

TAVARES, Rodrigo. A primeira derrota de Bruno Covas é uma lição de liderança. Folha de S. Paulo, Colunas e Blogs. 26 maio 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/rodrigo-tavares/2021/05/a-primeira-derrota-de-bruno-covas-e-uma-licao-de-lideranca.shtml>>. Acesso em 12 jul 2021.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. Escola Nacional de Administração Pública (Enap), *Revista do Serviço Público - RSP*, v. 70, n. 4, out 2019. pp. 519-550. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5422>>. Acesso em 25 jul 2021.

UNFCCC. Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change. 1998. Disponível em: <<https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>>. Acesso em 25 jul 2021.

UNFCCC. Race to Zero. c2021. Disponível em: <<https://racetozero.unfccc.int/>>. Acesso em 25 jul 2021.

UOL. Ex-ministro da Ecologia francês pede em manifesto que UE abandone acordo com Mercosul. Portal UOL Notícias, 06 maio 2021. Disponível em:

<<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/rfi/2021/05/06/ex-ministro-da-ecologia-frances-pede-em-manifesto-que-ue-abandone-acordo-com-mercosul.htm>>. Acesso em 06 maio 2021.

VAN DEN BRANDE, K.; BRUYNINCKX, H.; HAPPAERTS, S. Introduction. In: *Sustainable Development and subnational governments policy making and multi-level interactions*. BRUYNINCKX, H; HAPPAERTS S; VAN DEN BRANDE, K. (org.). Hampshire: Palgrave Macmillan, 2012.

VAZ, Alexander Cambraia N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. PIRES, Roberto Rocha C. (org.). Brasília: Ipea. 2011.

WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. PIRES, Roberto Rocha C. (org.). Brasília: Ipea. 2011.

WORLD BANK. Governance and management. In: *Sourcebook for evaluating global and regional partnership programs: indicative principles and standards*. Independent Evaluation Group. Washington, DC: 2007. pp. 71-82. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10986/6601>>. Acesso em 25 jul 2021.