

LAS CIUDADES BRASILEÑAS EN EL CONTEXTO DE LA EMERGENCIA CLIMÁTICA Y LA NECESIDAD DE SUPERAR LA LÓGICA DEL NEOLIBERALISMO MEDIANTE UNA GOBERNANZA POLICÉNTRICA

BRAZILIAN CITIES IN THE CONTEXT OF THE CLIMATE EMERGENCY AND THE NEED TO OVERCOME THE LOGIC OF NEOLIBERALISM BY POLYCENTRIC GOVERNANCE

Artículo recibido el: 04/03/2022

Artículo aceptado el: 31/05/2023

Talden Farias

Universidade Federal da Paraíba (UFPB),
Centro de Ciências Jurídicas, João Pessoa/PB, Brasil
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4382739797562529>
Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9799-8396>
taldenfarias@gmail.com

Marcelo Bedoni

Universidade Federal da Paraíba (UFPB),
Centro de Ciências Jurídicas, João Pessoa/PB, Brasil
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7313096053955008>
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0180-8381>
marcelobedoni12@gmail.com

Fernando Joaquim Ferreira Maia

Universidade Federal da Paraíba (UFPB),
Centro de Ciências Jurídicas, João Pessoa/PB, Brasil
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8339138648737936>
Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-5419-2031>
fernandojoaquimmaia@gmail.com

Los autores declaran que no existe ningún conflicto de intereses.

Resumen

El artículo aborda la gobernanza climática en el contexto de las ciudades brasileñas, a través de políticas públicas de adaptación. La investigación se justifica por el hecho de que las ciudades albergan a la población urbana, que, además de ser la mayor parte de la población mundial, se verá más directamente afectada por el cambio climático. El problema de investigación es analizar

Abstract

The article addresses climate governance in the context of Brazilian cities, through public adaptation policies. The justification for the research is the fact that cities are home to the urban population, which, in addition to being the largest part of the world population, will be more directly impacted by climate change. The research problem is to analyze how cities should act and the cost of acting in



cómo deben actuar las ciudades y el coste de actuar ante la necesidad de políticas adaptativas en el contexto de la emergencia climática. El objetivo general es analizar el estancamiento de la gobernanza climática local para las ciudades. En esa línea, el artículo presenta tres objetivos específicos: a) destacar que las ciudades están obligadas a actuar dentro de la agenda climática; b) revelar la lógica neoliberal como responsable del actual fracaso de la gobernanza climática en las ciudades y c) presentar una alternativa para las ciudades basada en el enfoque policéntrico de la gobernanza climática. El método adoptado se basa en el enfoque policéntrico de la gobernanza climática, que propugna la acción colaborativa entre entidades estatales y no estatales, y en el ámbito del poder público destaca la interacción entre las entidades federativas. Se considera la forma metodológica más adecuada para entender cómo las ciudades brasileñas intentan hacer frente a los problemas de gobernanza climática local.

Palabras clave: enfoque policéntrico; ciudades brasileñas; emergencia climática; gobernanza climática; neoliberalismo.

Introducción

El objeto del trabajo son los cambios climáticos en las ciudades. La investigación se justifica porque es en las ciudades donde reside la mayor parte de la población del siglo XXI, que cada vez se concentra más si cabe en esos espacios, por lo que las políticas climáticas adaptativas necesitan ver a la población como una prioridad. Desde el punto de vista científico, el artículo entiende la necesidad actual de desarrollo de más trabajos académicos que aborden la gobernanza policéntrica, principalmente relacionados con el sistema federal brasileño.

He aquí la pregunta-problema de este artículo: ¿cómo pueden las ciudades brasileñas superar la paradoja entre *actuar* y el *coste de actuar* ante la necesidad de políticas adaptativas en el contexto de la emergencia climática? El objetivo general es abordar la paradoja entre la actuación y el coste de la misma en un contexto

the face of the need for adaptive policies in the context of the climate emergency. The general objective is to analyze the impasse in local climate governance for cities. In this vein, the article presents three specific objectives: a) to highlight that cities are obliged to act within the climate agenda; b) reveal the neoliberal logic as responsible for the current failure of climate governance in cities and c) present an alternative for cities based on the polycentric approach to climate governance. The method adopted is based on the polycentric approach to climate governance, which advocates collaborative action between state and non-state entities, and in the sphere of public power, the interaction between federative entities is highlighted. It is considered as the most adequate methodological way to understand how Brazilian cities try to face local climate governance problems.

Keywords: Brazilian cities; climate emergency; climate governance; neoliberalism; polycentric approach.

de emergencia derivado de los impactos del cambio climático en las ciudades. A su vez, los objetivos específicos son: (a) destacar que las ciudades están obligadas a actuar en la agenda climática; (b) revelar la lógica neoliberal como responsable del actual fracaso de la gobernanza climática en las ciudades; y (c) presentar una alternativa para las ciudades basada en el enfoque policéntrico de la gobernanza climática.

Para presentar respuestas al problema de investigación, se revelará el papel del neoliberalismo detrás de la gobernanza climática que se está desarrollando a nivel de la ciudad. El método adoptado se basa en el enfoque policéntrico de la gobernanza climática, que propugna la acción colaborativa entre entidades estatales y no estatales, donde, en el ámbito del poder público, destaca la interacción entre las entidades federativas. De ese modo, basándose en el marco teórico de la gobernanza policéntrica, el artículo presentará una breve panorámica de cómo las ciudades brasileñas pueden organizarse en torno al modelo federal cooperativo para adaptarse al escenario de crisis climática.

El trabajo se limitará a las implicaciones jurídicas del Acuerdo de París para las ciudades. Obviamente, se trata de un documento que presenta grandes expectativas para la transición energética y la economía del carbono. Al menos eso es lo que dicen los medios de comunicación nacionales e internacionales. No se examinará críticamente el lado controvertido oculto de esa narración, cosa que ya se ha hecho en otros trabajos. Son únicamente expectativas, pues los límites del modelo ultraliberal para responder a la crisis ambiental, debido a la imposición de una nueva configuración del proceso de acumulación y circulación de la riqueza por parte de las multinacionales privadas, apoyadas por sus Estados, transforma el Acuerdo de París y todo su discurso de inclusión social y ambiental y de energías renovables en otra forma de reinención del capitalismo mundial frente a las crisis financiera y ambiental.

La primera sección del artículo pretende presentar la obligación de las ciudades de actuar en el contexto de la emergencia climática. Así, se destacará la opinión aún predominante que considera que la actuación de las ciudades es una mera elección. Por tanto, como contrapunto a esa visión, la sección presentará que, a partir del Acuerdo de París, las entidades estatales y no estatales están obligadas a contribuir a los objetivos climáticos establecidos en el ámbito internacional.

La segunda sección aborda la política de adaptación como foco de atención de las ciudades. En ese contexto, presenta argumentos que demuestran la ineficacia de las ciudades en el desarrollo de políticas de adaptación, dado que se prioriza la política de mitigación de gases de efecto invernadero. Partiendo de esa realidad,

es posible constatar que las poblaciones más vulnerables son las más desatendidas, ya que la forma en que las ciudades desarrollan sus políticas tiene poco en cuenta a la población. Así, la política de adaptación se defenderá como prioritaria, aunque la realidad indique el camino totalmente opuesto.

A su vez, la tercera sección destaca la lógica que subyace a la actual gobernanza climática en las ciudades, que es precisamente la ideología neoliberal. En la práctica, prevalece la opinión de que las ciudades tienen poder para actuar en favor de la agenda climática, lo que naturalmente genera una competición entre ciudades, de la que siempre salen vencedoras las más desarrolladas. La lógica neoliberal ve las ciudades como mercancías, de modo que la variable climática acaba introduciéndose – en las grandes ciudades – sólo para servir a los fines del propio mercado.

La cuarta y última sección replantea la lógica actual de la acción de las ciudades en la agenda climática a través de la perspectiva del enfoque policéntrico. El Estado se eleva a un papel destacado, teniendo como tarea esencial la articulación entre actores estatales y no estatales. En el contexto del federalismo brasileño, por lo tanto, las acciones de las ciudades deben estructurarse sobre la base de una acción coordinada entre la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios. Además, los actores no estatales también deberían ver coordinadas sus acciones por el Estado. Así, se defenderá la gobernanza policéntrica como respuesta eficaz para que las ciudades superen la paradoja entre actuar y el coste de actuar ante la emergencia climática.

1 Obligatoriedad de la actuación de las ciudades en el contexto de la emergencia climática

La participación de las ciudades en el contexto de la emergencia climática sigue siendo un tema permeado por las dudas. Aún, se desconoce si las ciudades deben necesariamente crear políticas climáticas públicas o simplemente actuar cuando sea oportuno y conveniente. Para superar esa zona de penumbra, marcada por la indecisión, es necesario comprender el contexto jurídico histórico de la gobernanza climática y las narrativas en torno a la relación de las ciudades con el cambio climático.

La actuación política dirigida a combatir el cambio climático tuvo su hito inicial con la aprobación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, aprobada en 1992 (BRASIL, 1998). A partir de esa Convención, se aprobaron varias normativas internacionales con el objetivo de combatir

el cambio climático, entre las que cabe destacar el Protocolo de Kioto de 1998 y el Acuerdo de París de 2015.

El Protocolo de Kioto representó un enfoque centralizador en el contexto del cambio climático y actualmente se considera fracasado porque no logró dar respuestas eficaces (JOHNSON, 2018). El Protocolo de Kioto asignó al espacio internacional toda la obligación de la emergencia climática. Además, la mayoría de las veces presentaba normas rígidas, con poco margen para la flexibilidad (BRASIL, 2005).

Es precisamente en ese escenario en el que algunas ciudades del mundo han comenzado a desarrollar políticas públicas de lucha contra el cambio climático (OSTROM, 2010). Es también en esa realidad que surgieron las primeras redes de ciudades, creadas con el objetivo de articular ciudades a favor de la agenda climática (JOHNSON, 2018)

Conviene señalar que tanto las ciudades como las redes de ciudades justificaron en gran medida sus actividades precisamente en el fracaso del Protocolo de Kioto (JOHNSON, 2018). El contexto de gobernanza climática del Protocolo de Kioto dio margen, entonces, a dos premisas en las acciones de las ciudades ante el contexto de emergencia climática: (i) la actuación de las ciudades era de carácter voluntario; y (ii) el surgimiento de redes de ciudades.

La actuación voluntaria y el trabajo en red marcan la primera fase de la gobernanza climática de las ciudades, y ambas premisas siguen siendo muy influyentes. Las ciudades mejor estructuradas han conseguido destacar en la agenda climática, y las redes de ciudades son cada vez más influyentes. Sin embargo, la gobernanza climática posterior al Acuerdo de París marca un replanteamiento de esas premisas.

El Acuerdo de París supone un verdadero cambio de paradigma jurídico en la gobernanza climática. Si, con el Protocolo de Kioto, la gobernanza estaba centralizada, ahora se ha descentralizado. Además, la gobernanza ya no es rígida, sino flexible. Esos cambios se introdujeron gracias a la política del *pledge and review* (promesa y revisión), en el que el espacio internacional se encarga de la revisión, y el espacio nacional de la promesa (KEOHANE; OPPENHEIMER, 2016). Esa política se ha instrumentalizado por medio de la *Nationally Determined Contributions* (NDC), y, así, cada país presenta sus metas, y el ámbito internacional se encarga de revisar y exigir normas de procedimiento, como la necesidad de actualizar los objetivos y aumentar la ambición cada cinco años (BRASIL, 2017).

Como se menciona en la Introducción, no se examinará críticamente el lado controvertido oculto de las narraciones aquí presentadas, lo que ya se ha hecho en

otros trabajos (MAIA, 2021; MAIA; FARIAS, 2022; MAIA, ARRAIS; BATISTA, 2022), pero sólo las implicaciones jurídicas para las ciudades.

El Acuerdo de París estableció la previsión de una gobernanza policéntrica, que ya era ampliamente defendida en la literatura y que ya contaba con casos prácticos, con el propio ejemplo de las ciudades y las redes de articulación (OSTROM, 2010). Estableció que la acción a nivel nacional y subnacional es obligatoria, eliminando así cualquier vestigio de opcionalidad. Desde la instrumentalización de la gobernanza policéntrica, es posible afirmar que todos los actores nacionales, estatales y no estatales, tienen responsabilidad en el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París.

En el contexto brasileño, se observa que no sólo todas las entidades federativas deben actuar en pro de la agenda climática, sino que también debe haber coordinación entre esas entidades. El estado brasileño tiene la obligación de presentar respuestas en el contexto del estado federal para combatir el cambio climático. Es decir, la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios tienen la obligación conjunta de cumplir los objetivos del Acuerdo de París.

Por tanto, el Acuerdo de París promueve un cambio en las premisas establecidas por el Protocolo de Kioto en el ámbito de las ciudades. Primero, la actuación de las ciudades deja de ser opcional para convertirse en obligatoria. Segundo, la articulación de redes de ciudades debe abrir espacio a nuevas articulaciones, principalmente en el contexto federativo, ya sea mediante transferencias financieras, cooperación en políticas públicas o competencia legislativa concurrente.

A pesar de esas nuevas premisas del Acuerdo de París, las creadas en la época del Protocolo de Kioto siguen vivas, lo que no hace sino aumentar la zona de penumbra en la relación de las ciudades con la emergencia climática. Sin embargo, esa zona no se agota en la obligatoriedad o no de la actuación de las ciudades, ni en la forma de articulación. Las ciudades siguen sufriendo narrativas alejadas de la realidad. Así, es necesario hacer frente a narrativas que sólo buscan quitar el foco del papel real de las ciudades ante la emergencia climática.

Una de las narrativas más fuertes en torno al papel de las ciudades en la agenda climática es la que pretende presentar a las propias ciudades como principales responsables del cambio climático (JOHNSON, 2018). Tal narrativa sostiene que las ciudades son las principales responsables de las emisiones de gases de efecto invernadero y, por tanto, deben crear políticas climáticas. La justificación de ese argumento es que las ciudades concentran la población y las actividades económicas. Por lo tanto, esa narrativa, además de responsabilizar principalmente a las ciudades, se centra únicamente en la mitigación de los gases de efecto invernadero.

Para superar esa narrativa, primero es necesario aclarar que la ciudad es una entidad no estatal sin organización política propia. Ni siquiera en Brasil, donde la federación está descentralizada, disponen las ciudades de tal poder político. La organización política de las ciudades brasileñas está marcada por la influencia predominante de los municipios, pero no sólo, ya que los estados y la propia Unión tienen una influencia importante.

Así pues, responsabilizar a las ciudades de la emergencia climática es, de hecho, un intento de culpar a un fantasma. Esa narrativa oscurece el papel de los verdaderos responsables de la agenda climática. Por lo tanto, las ciudades no son las principales responsables de la emergencia climática; de hecho, la ciudad reúne a los actores responsables de la agenda climática (JOHNSON, 2018).

En la misma línea, las ciudades no son las principales emisoras de gases de efecto invernadero. En el contexto brasileño, en particular, esa afirmación parece totalmente errónea, ya que las emisiones de gases de efecto invernadero en Brasil están lideradas por el uso del suelo, debido principalmente a la deforestación ilegal en la Amazonia (ALBUQUERQUE *et al.*, 2020).

Por tanto, es necesario superar ese dilema de responsabilidad mayoritaria de las ciudades en el contexto de la emergencia climática y, al mismo tiempo, superar ese debate centrado en la mitigación de los gases de efecto invernadero. La narrativa más adecuada es considerar que las ciudades deben centrar sus esfuerzos en la adaptación al cambio climático porque representa el lugar donde vive la población. En términos didácticos, la ciudad es el hogar principal de la población del siglo XXI. Antes de que sufran un error de responsabilidad, las ciudades deberían articular sus esfuerzos en nombre de la población.

La narrativa de que las ciudades son las principales emisoras de gases de efecto invernadero oscurece en gran medida el papel de la población. En cambio, si se destaca el papel de las políticas de adaptación, se pone a la población bajo el foco. Como es obvio, esa población urbana no puede considerarse homogénea, sino verdaderamente heterogénea, marcada por las personas con bajos ingresos, las que viven en lugares marginados, las que ya corren el riesgo de sufrir daños climáticos y las que ya son víctimas de una política urbana. Esas situaciones representan claramente casos de injusticia climática.

De tal modo, se puede destacar que la acción de las ciudades a favor de la agenda climática es obligatoria, eso porque el Acuerdo de París estableció la gobernanza policéntrica como la forma de gobernanza adecuada para combatir la emergencia climática. Además, no se puede culpar a las ciudades de algo que no han hecho; al contrario, el papel de las ciudades debería centrarse sobre todo en la política de adaptación, para evitar injusticias a la población urbana.

2 Adaptación como prioridad para las ciudades e ineficacia de las redes de ciudades

Las políticas de adaptación deben ser el principal objetivo de las ciudades brasileñas. La política de adaptación climática en las ciudades se puede entender “[...] como un proceso de ajuste (de una ciudad, por ejemplo), con el objetivo de anticipar los posibles y potenciales impactos del cambio climático a nivel local, para reducir las múltiples vulnerabilidades ante situaciones de riesgo socioambiental” (TEIXEIRA; PESSOA, 2021, p. 6). Como explican Martins y Ferreira (2011), las medidas de adaptación se enfrentan al problema del cambio climático en su conjunto, por lo que también se consideran las vulnerabilidades y los fenómenos meteorológicos extremos, como las olas de calor, las tormentas, las inundaciones y los ciclones tropicales.

Sin embargo, la realidad es muy distinta, hasta el punto de que la mayor parte de las actuaciones de las ciudades se han dirigido precisamente a políticas de mitigación. Para entender esa realidad, es necesario volver una vez más a la zona de penumbra que marca la actuación de las ciudades en la agenda climática. Aunque el Acuerdo de París presupone la acción obligatoria de entidades estatales y no estatales, la autoridad nacional y las entidades subnacionales, la acción de las ciudades se ha seguido considerando opcional y muy dependiente de la acción de las redes de ciudades. La lógica, pues, sigue siendo la desarrollada en la época del Protocolo de Kioto, que sólo hace aumentar la vulnerabilidad de la población urbana.

Las redes de ciudades desempeñan un papel decisivo en la articulación de las ciudades a favor de la emergencia climática. Se considera que esas redes son orquestadoras y se organizan mediante una gobernanza blanda, es decir, no forman parte de la jerarquía política y actúan en función de determinadas contraprestaciones (ABBOTT *et al.*, 2015). No obstante, las redes sólo destacan en las políticas de mitigación, y no en las de adaptación (HEIKKINEN *et al.*, 2020). Como ejemplo de esas redes de ciudades, se pueden citar dos redes mundiales, C40 e ICLEI, y una de ámbito nacional, la CB27.

No es posible entender el distanciamiento de las políticas adaptativas en las ciudades sin la actual relación entre las ciudades y las redes de ciudades, marcada todavía por la idea de que actuar es una mera facultad. Es innegable que hay ciudades que son protagonistas en la agenda climática y también que las redes de ciudades desempeñan un papel importante. Como explican Macedo y Jacobi (2019), las redes de ciudades han hecho y están haciendo un trabajo muy importante para implicar a las ciudades brasileñas en el cambio climático.

No obstante, el gran dilema de las redes de ciudades es que, evidentemente, su acción no es para todas las ciudades. Las redes, en su mayoría, eligen ciudades desarrolladas o con amplio potencial de desarrollo. No por casualidad, las redes de ciudades comenzaron en Brasil con ciudades como São Paulo, Belo Horizonte y Rio de Janeiro (MACEDO; JACOBI, 2019). Hay redes que incluso pretenden servir a un conjunto más amplio de ciudades, como ICLEI, que, con todo, se topa con problemas sistémicos de financiación, de modo que, aunque presente, a primera vista, la voluntad de servir a varios tipos de ciudades, al final, sigue teniendo un rendimiento muy reducido (JOHNSON, 2018).

La lógica que subyace a la actuación de las redes de ciudades y pueblos hace que sólo se dé prioridad a determinadas ciudades y que, al mismo tiempo, la atención se dirija hacia las políticas de mitigación. Por lo tanto, sostienen Shi *et al.* (2016) que las redes de ciudades pueden aumentar las desigualdades entre ellas, dado que sólo dan prioridad a un grupo selecto de ciudades colaboradoras.

Por tanto, aquí se plantea un importante punto de debate: ¿en qué se centran las acciones de las ciudades en la agenda climática? Analizando la actuación de las ciudades a partir de redes de ciudades, se puede entender que no se trata de desarrollar políticas de adaptación, sino sólo de buscar esfuerzos de mitigación de gases de efecto invernadero. Cabe mencionar que existen, sí, políticas de adaptación en las ciudades, pero esas políticas están financiadas por las propias ciudades, y todas ellas están muy desarrolladas (SHI *et al.*, 2016). Así pues, debe quedar claro que las redes de ciudades por sí solas no pueden desarrollar grandes proyectos de adaptación, lo que obliga a las ciudades a actuar únicamente sobre la base de sus esfuerzos políticos y económicos.

A pesar de esa realidad, la política de adaptación debe ser el centro de atención de las ciudades. La población urbana se verá profundamente afectada por los efectos del clima, como olas de calor, inundaciones costeras, colapso del suelo, inseguridad alimentaria, contaminación atmosférica, entre otras muchas consecuencias. Así, en la lógica actual de la actuación de las ciudades en la agenda climática, se deja de lado a la población. En ese sentido, la población de las ciudades subdesarrolladas e incluso la parte marginada de la población de los grandes centros sufrirá las consecuencias de la ausencia de una política de adaptación.

3 La lógica neoliberal tras el fracaso de las políticas de adaptación en las ciudades

La zona de penumbra y la falta de políticas de adaptación ponen de manifiesto la lógica neoliberal que subyace a la gobernanza climática en las ciudades.

El cambio climático antropogénico está causado por la acción humana, a través de actividades económicas desarrolladas en un mundo capitalista. La gran incoherencia, entonces, es buscar una solución originada en esa misma lógica, en la racionalidad económica capitalista (LEFF, 2009). En ese sentido, es fundamental develar la lógica del neoliberalismo detrás de las acciones de las ciudades en la agenda climática, que lejos de buscar soluciones, sólo presenta nuevos intentos de estructuración a través de la crisis climática.

Como explica Harvey (2008), el neoliberalismo puede interpretarse a la vez como un proyecto utópico de reorganización del capitalismo internacional y como un proyecto político para restablecer las condiciones de acumulación del capital y restaurar el poder de las élites económicas. También según el autor, el utopismo teórico del pensamiento neoliberal funcionó como un sistema de justificación y legitimación de lo que fuera necesario hacer para preservar los poderes de una élite económica.

En la visión de Harvey (2008), el neoliberalismo utiliza ampliamente mecanismos de acumulación por desposesión, que son formas caracterizadas por el robo, el saqueo e incluso la violencia. En ese sentido, se destacan cuatro métodos:

- a) privatización y mercantilización: la transferencia de bienes del dominio público y popular al dominio privado y de los privilegios de clase, abriéndolos a la acumulación capitalista;
- b) financiarización: la adopción de un estilo especulativo y depredador, a través de operaciones fraudulentas y la dilapidación y transferencia de recursos a través de operaciones financieras;
- c) gestión y manipulación de las crisis: instrumentalización de las crisis por los agentes financieros;
- d) redistribución a través del Estado: el Estado neoliberal utiliza su poder para aumentar la concentración de la renta de las élites económicas (HARVEY, 2008).

El neoliberalismo, para ganar espacio, necesita incorporar numerosas incoherencias. Una de las primeras es el hecho de que es crítico con el papel del Estado y, al mismo tiempo, se ve reforzado por la acción estatal (ANDRADE, 2019). En esa línea, Peck (2010) afirma que el neoliberalismo es un proceso contradictorio de gobierno de mercado, que opera dentro de los límites del Estado, pero que ocupa un espacio ideológico definido por una crítica comprensiva del *laissez-faire* del siglo XIX y una crítica antipática de los modos de gobierno colectivistas, planificadores y socializadores, como el keynesianismo y el desarrollismo.

Además, el neoliberalismo sabe convivir con las crisis. Para Peck, Theodore y Brenner (2012), el neoliberalismo es una forma de teoría de la crisis. Según

los autores, las crisis pueden ser un motor primordial de transformación de la ideología neoliberal como proyecto regulador, dado que las crisis específicas del bienestar keynesiano y del desarrollismo ponen en cuestión las condiciones ideales para nuevas rondas acumulativas en manos de las élites económicas, por no hablar de las crisis creadas por la propia política neoliberal, que no hacen sino reforzar el sistema de acumulación.

Ilustrativamente, Andrade (2019) explica que después de la crisis financiera de 2008, causada por la propia lógica neoliberal, el neoliberalismo salió fortalecido, con nuevas formas de regulación e injerencia en el papel del Estado. El autor también explica que, durante la mencionada crisis, parte de la literatura llegó a anunciar la muerte del neoliberalismo, pero no fue más que equívoco. Como señala Harvey (1992), a diferencia de la crisis provocada por el capitalismo fordista a finales de los años 60, que tuvo como consecuencia la implosión del arreglo institucional entre sindicatos, cooperativas y la fuerza del Estado, poniendo en jaque al régimen y llevando a la búsqueda de nuevas formas de gestión, no ha ocurrido lo mismo en las últimas crisis, provocadas directamente por el neoliberalismo o superadas a través de la lógica neoliberal.

Parte de la literatura también muestra esperanza en el fin del neoliberalismo debido al contexto de la pandemia COVID-19 y la emergencia climática, anunciando lo que han venido a denominar *Green New Deal* (CHOMSKY; POLLIN; POLYCHRONIOU, 2020). Lo que el *Green New Deal* presenta es un conjunto de cambios económicos y políticos para que la humanidad supere las crisis ecológicas anunciadas en el siglo XXI (CHOMSKY; POLLIN; POLYCHRONIOU, 2020). A pesar de ese esfuerzo por parte de algunos estudiosos, una ruptura consistente con el neoliberalismo parece aún muy lejana, dado que el enfrentamiento de la emergencia climática se ha hecho principalmente en base a la lógica del mercado capitalista. Una prueba contundente de ello es el resultado de la COP-26, celebrada en Glasgow, vendida como la más importante después de la COP-21 de París. No obstante, uno de los pocos resultados presentados fue un principio de regulación del mercado mundial del carbono, que no representa más que un instrumento típicamente económico.

Frente a ese contexto de fortalecimiento del neoliberalismo, que sigue vivo incluso frente a las crisis ecológicas, se puede presentar la realidad de las ciudades. Las ciudades, de hecho, se encuentran en medio de la trinchera entre la necesidad de combatir la emergencia climática y, al mismo tiempo, la búsqueda incesante de la continuidad de la ideología neoliberal. Para Harvey (2009), las ciudades son vistas por el neoliberalismo como la solución para resolver el problema del capital

excedente. En palabras del autor, “la urbanización proporciona un camino para resolver el problema del capital excedente” (HARVEY, 2009, p. 10).

Así pues, es necesario comprender cómo la lógica del neoliberalismo está influyendo en la agenda climática de las ciudades. En primer lugar, hay que señalar que el neoliberalismo prioriza las acciones de los actores económicos en detrimento de los actores estatales. En ese sentido, el protagonismo de las redes de ciudades en la agenda climática demuestra claramente la aplicación práctica de una ideología neoliberal. Las redes de ciudades, pues, se encuentran en una posición privilegiada porque, por un lado, las ciudades necesitan su articulación y, por otro, las redes se sienten a gusto para elegir las ciudades más rentables a efectos económicos.

El neoliberalismo, por lo tanto, aumenta la competencia entre las ciudades, pero las que están más desarrolladas siempre serán las ganadoras; por otro lado, las ciudades que se quedan al margen tendrán que volverse más flexibles para buscar la atención de las redes de ciudades. La competencia forma parte de la lógica del neoliberalismo, porque, como explica Andrade (2019, p. 124):

[...] la crisis refuerza el carácter disciplinario e imaginario de la lógica del mercado, haciendo que cada institución o individuo se adapte a su principio normativo, volviéndose aún más competitivo y aceptando situaciones precarias que obligan a los demás a actuar en la misma dirección [...].

El neoliberalismo, pues, alimenta una competitividad ilusoria, porque al final, las ciudades desarrolladas serán más fuertes, y las menos desarrolladas, más débiles.

Para el neoliberalismo, las ciudades no son más que mercancías (CARLOS, 2020). Así, es necesario destacar que el neoliberalismo busca llevar la agenda climática a las ciudades sólo con el propósito de no dañar su mercancía o, también, de seguir valorando esa mercancía. El neoliberalismo no es necesariamente negacionista, ya que el mercado no es ajeno al cambio climático antropogénico, ni a los costes de los riesgos climáticos. Así, la incorporación de la agenda climática en las ciudades, a través de la lógica neoliberal, se ha visto sólo como un diferencial para la mercancía.

4 El derecho al cambio: de la lógica neoliberal a la gobernanza policéntrica

En el panorama actual de la gobernanza climática en las ciudades, está previsto que las políticas de adaptación no funcionen. Las políticas de adaptación se consideran costosas, por lo que solo perjudican al mercado. Así, resulta más

ventajoso invertir en ciudades seleccionadas, lo que garantiza que sean más atractivas y seguras para las actividades económicas en un contexto innegable de crisis climática. Al mismo tiempo, se crea un ambiente de competencia entre ciudades, beneficioso para generar flexibilidades políticas. Para superar esa lógica, hay que depositar esperanzas en la gobernanza policéntrica, que recurre principalmente al poder del Estado para reducir las vulnerabilidades frente a la emergencia climática. La gobernanza policéntrica se estructura a través de la articulación entre actores estatales y no estatales y actores nacionales y subnacionales (OSTROM, 2010).

En el contexto del federalismo brasileño, eso indica que la emergencia climática debe ser enfrentada a través de la cooperación entre los entes federativos (BRASIL, 1988). Brasil es una República Federativa cuya organización política se compone de la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios, según lo dispuesto en los arts. 1 y 18 de la Constitución Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Eso significa que, en el país existen varios órdenes jurídico-políticos integrados y, la mayoría de las veces, superpuestos.

El reparto de competencias es la forma en que la Carta Magna busca promover la armonía entre esas entidades federativas, para identificar el papel que cada una debe desempeñar. Por lo tanto, al delimitar las atribuciones y los límites de actuación de las esferas públicas, la discusión sobre la competencia atañe a la esencia misma del Estado federativo brasileño, protegido por el núcleo rígido de la Constitución. La mayor novedad aportada por el nuevo orden constitucional fue la inclusión de las entidades locales como miembros de la federación, que ahora gozan de la debida autonomía. De ahí la evidente intención descentralizadora de la Ley Fundamental, que encomendó a los municipios un importante número de atribuciones¹.

Así, en lugar de una acción exclusiva de las redes de ciudades, el camino es precisamente invertir en prácticas cooperativas entre la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios. Además, los actores no estatales que influyen en

1 Art. 30. Compete a los Municipios: I – legislar sobre asuntos de interés local; II – complementar la legislación federal y estatal en lo que corresponda; III – establecer y recaudar los impuestos de su competencia, así como aplicar sus ingresos, sin perjuicio de la obligación de rendir cuentas y publicar balances en los plazos establecidos por ley; IV – crear, organizar y suprimir distritos, observando la legislación estatal; V – organizar y prestar, directamente o bajo régimen de concesión o permiso, los servicios públicos de interés local, incluido el transporte colectivo, que tiene carácter esencial; VI – mantener, con la cooperación técnica y financiera de la Unión y del Estado, programas de educación infantil y de enseñanza primaria; VII – proporcionar, con la cooperación técnica y financiera de la Unión y del Estado, servicios de atención de salud a la población; VIII – promover, en la medida de lo posible, una adecuada ordenación territorial, a través de la planificación y el control del uso, subdivisión y ocupación del suelo urbano; IX – promover la protección del patrimonio histórico-cultural local, respetando la legislación y la acción fiscalizadora federal y estatal.(BRASIL, 1988).

las ciudades, como las empresas, el mundo académico, la sociedad civil, necesitan articularse en un proceso conjunto de políticas adaptativas.

La gobernanza policéntrica, además de estar prevista en el Acuerdo de París, está respaldada por la Política Nacional de Cambio Climático, que establece que las políticas climáticas deben desarrollarse mediante la acción conjunta de las entidades federativas (BRASIL, 2009). El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático también refuerza la gobernanza policéntrica en el enfrentamiento de la emergencia climática (BRASIL, 2016). Así, se observa que el ordenamiento jurídico brasileño ya consagra el enfoque policéntrico de la gobernanza climática.

Entonces, aunque la realidad de la gobernanza climática en las ciudades siga marcada por una lógica neoliberal, el Estado brasileño no puede omitirse, sino todo lo contrario, debe articularse a partir de la actuación colaborativa de las entidades estatales. Como explica Giddens (2010), el Estado es un actor importante en la lucha contra el cambio climático. De ese modo, la lógica del mercado no puede anular las acciones del Estado, porque el neoliberalismo trata a las ciudades como una mercancía, y no como un espacio vulnerable ante la emergencia climática.

La principal incoherencia de la lógica neoliberal en el contexto de la gobernanza climática en las ciudades es ignorar que las propias ciudades están habitadas por personas. En la medida en que las ciudades se tratan como mercancías, poco importa quién vive en ellas. Esa lógica crea aún más injusticias en un contexto urbano ya bastante desigual. Por lo tanto, el Estado debe tratar de reforzar las políticas de adaptación al cambio climático, ya que esas políticas tendrán un impacto positivo en la población.

En palabras de Harvey (2009, p. 9),

El derecho a la ciudad está [...] más allá de un derecho a acceder a lo que ya existe: es un derecho a cambiar la ciudad más de acuerdo con nuestro deseo más íntimo. La libertad de hacernos y rehacernos a nosotros mismos y a nuestras ciudades es uno de los derechos humanos más preciados y, sin embargo, más desatendidos”.

Por tanto, ante la compleja emergencia climática, más que nunca, será importante poner en marcha ese derecho a cambiar la ciudad, un cambio que responda ante todo a las demandas de la población urbana, no del mercado.

Consideraciones finales

Para superar la paradoja entre *actuar* y el *coste de actuar*, ante la necesidad de políticas adaptativas en el contexto de la emergencia climática, las ciudades

deben acercarse a la gobernanza policéntrica y alejarse sustancialmente de la lógica neoliberal. Para lograrlo, primero es necesario comprender que la acción de las ciudades en la agenda climática es tanto obligatoria como colaborativa. Así, aunque la acción de un grupo de ciudades brasileñas en favor del clima sea loable, lo mejor es que sea una acción capaz de abarcar a todas las ciudades, y no sólo a un pequeño número.

La política de adaptación al cambio climático debe ser el principal objetivo de las ciudades y, por tanto, la gobernanza no puede dejarse únicamente en manos de redes de ciudades que actúen a través de una gobernanza blanda. La actuación de las redes de ciudades, incluso con buenas intenciones, funciona en base a la lógica del mercado y, por tanto, cuenta con apoyo financiero sólo porque es importante desarrollar políticas climáticas en ciudades estratégicas que albergan capital.

El escenario actual de la gobernanza climática en las ciudades supone una cuenta que no cierra ya que, por un lado, hay ciudades que son proactivas en la lucha contra el cambio climático y, por otro, ciudades que no pueden articular ninguna política. Ese escenario cuestiona la lógica neoliberal, dado que el neoliberalismo fomenta la competencia entre ciudades, de modo que, al final, las ciudades desarrolladas serán las vencedoras, mientras que las menos desarrolladas saldrán más debilitadas y con la necesidad de flexibilizar sus políticas. La lógica del neoliberalismo ve las ciudades como mercancías y, por tanto, la población urbana no tiene voz ni turno.

Por tanto, las ciudades tienen que ejercer su derecho al cambio, pero un cambio que no sirva sólo al mercado, sino a la población. Para eso, es necesario que el Estado brasileño asuma el liderazgo y desarrolle políticas climáticas a partir de una gobernanza policéntrica, es decir, con la colaboración entre actores estatales y no estatales y entidades nacionales y subnacionales. En el modelo federal brasileño, las ciudades deben contar con la participación de la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios. Así, con políticas climáticas estatales dirigidas a atender a la población urbana, y no sólo al mercado, las ciudades podrán realmente hacer frente a la emergencia climática.

Referencias

ABBOTT, K. W. *et al.* International organizations as orchestrators. New York: Cambridge University Press, 2015.

ALBUQUERQUE, I. *et al.* *Análise das emissões de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas de clima no Brasil: 1970-2019*. Brasília, DF: Observatório do Clima, 2020. Disponible en: energiaambiente.org.br/produto/analise-das-emissoes-brasileiras-de-gases-de-efeito-estufa-2020. Acceso: 3 de noviembre. 2021.

ANDRADE, D. P. Neoliberalismo: crise econômica, crise de representatividade democrática e reforço de governamentalidade. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 109-135, 2019. Disponible en: www.scielo.br/j/nec/a/WrvHr9cvMKnq4xXXRkf6HTD/?lang=pt&format=html. Acceso: 10 de noviembre. 2021.

BRASIL. *Decreto n. 2.652, de 1º de julho de 1998*. Promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada em Nova York, em 9 de maio de 1992. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponible en: www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2652.htm. Acceso: 1 de noviembre. 2021.

BRASIL. *Decreto n. 5.445, de 12 de maio de 2005*. Promulga o Protocolo de Quito à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, aberto a assinaturas na cidade de Quioto, Japão, em 11 de dezembro de 1997, por ocasião da Terceira Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponible en: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5445.htm. Acceso: 1 de noviembre. 2021.

BRASIL. *Decreto n. 9.073, de 5 de junho de 2017*. Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponible en: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm. Acceso: 1 de noviembre. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acceso: 1 de noviembre. 2021.

BRASIL. *Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009*. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMCM e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Brasília: Presidência da República, 2009. Acceso: 1 de noviembre. 2021.

BRASIL. *Portaria n. 150, de 10 de maio de 2016*. Institui o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima e dá outras providências. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2016. Disponible en: https://antigo.mma.gov.br/images/arquivo/80182/Portaria%20PNA%20_150_10052016.pdf. Acceso: 3 de noviembre. 2021.

CARLOS, A. F. A. Segregação socioespacial e o “direito à cidade”. *Espaço e Tempo*, São Paulo, v. 24, n. 3, p. 412-424, 2020. Disponible en: www.revistas.usp.br/geousp/article/view/177180. Acceso: 25 de noviembre. 2021.

CHOMSKY, N.; POLLIN, R.; POLYCHRONIOU, C. J. *Climate change and the global green new deal: the political economy of saving the planet*. London: New York: Verso, 2020.

GIDDENS, A. *A política da mudança climática*. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

HARVEY, D. A liberdade da cidade. *Espaço e Tempo*, São Paulo, n. 26, p. 9-17, 2009. Disponible en: https://www.researchgate.net/profile/Tatiana-Schor/publication/287427696_A_LIBERDADE_DA_CIDADE/links/5769e15c08ae1a43d23a3ad4/A-LIBERDADE-DA-CIDADE.pdf. Acceso: 5 de noviembre. 2021.

HARVEY, D. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2008.

HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.

- HEIKKINEN, M. *et al.* Transnational municipal networks and climate change adaptation: a study of 377 cities. *Journal of Cleaner Production*, v. 257, p. 1-9, 2020. Disponível em: www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959652620305217. Acesso: 20 de novembro. 2021.
- JOHNSON, C. A. The power of cities in global climate politics: saviours, supplicants or agents of change? London: City Leadership Laboratory, 2018.
- KEOHANE, R. O.; OPPENHEIMER, M. Paris: beyond the climate dead end through pledge and review? *Politics and Governance*, v. 4, p. 1-10, 2016. Disponível em: www.belfercenter.org/sites/default/files/legacy/files/dp85_keohane-oppenheimer.pdf. Acesso: 7 de novembro. 2021.
- LEFF, E. *Ecologia, capital e cultura: a territorialização da racionalidade ambiental*. Petrópolis: Vozes, 2009.
- MACEDO, L. S. V.; JACOBI, P. R. Subnational politics of the urban age: evidence from Brazil on integrating global climate goals in the municipal agenda. *Palgrave Communications*, v. 5, n. 18, p. 1-15, 2019. Disponível em: www.nature.com/articles/s41599-019-0225-x.pdf. Acesso: 3 de novembro. 2021.
- MAIA, F. J. F. Editorial: Crise ambiental, direito e desenvolvimento. *Revista Prim@Facies*, João Pessoa, v. 20, n. 44, p. 5-12, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/60170/33820>. Acesso: 15 de enero. 2022.
- MAIA, F. J. F.; ARRAIS, L. A. C.; BATISTA, M. P. O Acordo de Paris e a transição energética imposta pelo capital no Brasil. *Brasil de Fato Pernambuco*, 20 abr. 2021. Disponível em: <https://www.brasilefattope.com.br/2021/04/20/artigo-o-acordo-de-paris-e-a-transicao-energetica-imposta-pe-lo-capital-no-brasil>. Acesso: 15 de enero. 2022.
- MAIA, F. J. F.; FARIAS, T. Os parques eólicos e as contradições no seu modelo de expansão. *Revista Consultor Jurídico*, 27 out. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-27/maia-farias-parques-eolicos-contradicoes-modelo-expansao>. Acesso: 15 de enero. 2022.
- MARTINS, R. D.; FERREIRA, L. C. Uma revisão crítica sobre cidades e mudanças climáticas: vinho velho em garrafa nova ou um novo paradigma de ação para a governança local? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, maio/jun. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/rap/a/xFczn4Gyk5m3YjVMPjnPNCR/?format=pdf&lang=pt>. Acesso: 28 de febrero. 2022.
- OSTROM, E. Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. *Global Environmental Change*, v. 20, p. 550-557, 2010. Disponível em: ssc.wisc.edu/~wright/929-utopias-2018/wp-content/uploads/2018/04/Ostrom-Polycentric-systems-for-coping-with-collective-action-and-global.pdf. Acesso: 7 de novembro. 2021.
- PECK, J. *Constructions of neoliberal reason*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- PECK, J.; THEODORE, N.; BRENNER, N. Mal-estar no pós-neoliberalismo. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 92, p. 59-78, 2012. Disponível em: www.scielo.br/j/nec/a/r8JhgMMVkmzS84N-twDnMhmd/?format=pdf&lang=pt. Acesso: 10 de novembro. 2021.
- SHI, L. *et al.* Roadmap towards justice in urban climate adaptative research. *Nature Climate Change*, v. 6, p. 131-137, 2016. Disponível em: www.nature.com/articles/nclimate2841.pdf. Acesso: 28 de febrero. 2022.
- TEIXEIRA, R. L. P.; PESSOA, Z. S. Planejamento urbano e adaptação climática: entre possibilidades e desafios em duas grandes cidades brasileiras. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Rio de Janeiro, v. 38, p. 1-21, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbepop/a/dPymbT9TMGsdwv-TiNtVZ3xF/?format=pdf&lang=pt>. Acesso: 28 de febrero. 2022.

SOBRE LOS AUTORES

Talden Farias

Postdoctorado y Doctorado en Derecho de la Ciudad por la Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro/RJ, Brasil. Doctorado en Recursos Naturales por la Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Campina Grande/PB, Brasil. Máster en Ciencias Jurídicas por la Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa/PB, Brasil. Licenciado en Derecho por la Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Campina Grande/PB, Brasil. Profesor de Derecho Ambiental en la UFPB. Profesor de Derecho Ambiental en la Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife/PE, Brasil. Abogado.

Marcelo Bedoni

Estudiante de Máster en Ciencias Jurídicas por la Universidad Federal de Paraíba (UFPB), João Pessoa/PB, Brasil. Licenciada en Derecho por la Universidad Federal de Roraima (UFRR), Boa Vista/RR, Brasil. Beca de por la Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Fernando Joaquim Ferreira Maia

Doctor y Máster en Derecho por la Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife/PE, Brasil. Especialista en Derecho Procesal Civil por la UFPE. Graduado en Derecho por la Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP), Recife/PE, Brasil. Profesor permanente del Programa de Postgrado en Ciencias Jurídicas de la Universidade Federal do Paraíba (UFPB), João Pessoa/PB, Brasil.

Participación de los autores

Talden Farias fue responsable de la concepción, la recolección de datos, la supervisión y la discusión de los resultados. Marcelo Bedoni fue responsable de la concepción, la elaboración y redacción del manuscrito y la discusión de los resultados. Fernando Joaquim Ferreira Maia fue responsable de la concepción, la elaboración y redacción del manuscrito, la discusión de los resultados y la revisión.

Cómo citar este artículo (ABNT):

FARIAS, T.; BEDONI, M.; MAIA, F. J. F. Las ciudades brasileñas en el contexto de la emergencia climática y la necesidad de superar la lógica del neoliberalismo mediante una gobernanza policéntrica. *veredas do direito*, belo horizonte, v. 20, e202313, 2023. disponible en: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2313>. Acceso: día de mes. año.