

CIDADES BRASILEIRAS NO CONTEXTO DA EMERGÊNCIA CLIMÁTICA E A NECESSIDADE DE SUPERAR A LÓGICA DO NEOLIBERALISMO PELA GOVERNANÇA POLICÊNTRICA

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

Artigo recebido em: 04/03/2022

Artigo aceito em: 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

Os autores declaram não haver conflito de interesse.

Resumo

O artigo aborda a governança climática no contexto das cidades brasileiras, por meio das políticas públicas de adaptação. A justificativa da pesquisa é o fato de as cidades abrigarem a população urbana, que, além de ser a maior parte da população mundial, será mais diretamente impactada pelas mudanças climáticas. O problema da pesquisa é analisar como as cidades devem agir e o custo de agir diante da necessidade de políticas adaptativas no contexto da emergência climática. O objetivo geral é analisar o

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 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



impasse na governança climática local para as cidades. Nessa esteira, o artigo apresenta três objetivos específicos: a) destacar que as cidades são obrigadas a agir dentro da agenda climática; b) revelar a lógica neoliberal como responsável pelo fracasso atual da governança climática nas cidades e c) apresentar uma alternativa para as cidades com fundamento na abordagem policêntrica da governança climática. O método adotado toma como base a abordagem policêntrica da governança climática, que defende uma atuação colaborativa entre entes estatais e não estatais, sendo que, na esfera do poder público, ganha destaque a interação entre os entes federativos. Considera-se como a forma metodológica mais adequada para se compreender como as cidades brasileiras tentam enfrentar problemas de governança climática local.

Palavras-chave: abordagem policêntrica; cidades brasileiras; emergência climática; governança climática; neoliberalismo.

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.*

Introdução

O objeto do trabalho são as mudanças climáticas nas cidades. A pesquisa justifica-se porque é nas cidades que reside a maior parte da população do século XXI, que cada vez mais se concentra ainda mais nesses espaços, de modo que as políticas climáticas adaptativas precisam enxergar prioritariamente a população. Do ponto de vista científico, o artigo compreende a necessidade atual do desenvolvimento de mais trabalhos acadêmicos que abordem a governança policêntrica, principalmente relacionada com o sistema federal brasileiro.

Eis a pergunta-problema deste artigo: como as cidades brasileiras podem superar o paradoxo entre o *agir* e o *custo de agir* diante da necessidade de políticas adaptativas no contexto da emergência climática? O objetivo geral é tratar do paradoxo entre o agir e o custo de agir em um contexto de emergência proveniente dos impactos das mudanças climáticas nas cidades. Por sua vez, os objetivos específicos são: (a) destacar que as cidades são obrigadas a agir conforme a agenda climática; (b) revelar a lógica neoliberal como responsável pelo fracasso atual da governança climática nas cidades; e (c) apresentar uma alternativa para as cidades com fundamento na abordagem policêntrica da governança climática.

Para apresentar respostas ao problema da pesquisa, será revelado o papel do neoliberalismo por trás da governança climática que vem sendo desenvolvida no nível das cidades. O método adotado toma como base a própria abordagem policêntrica da governança climática, que defende uma atuação colaborativa entre entes estatais e não estatais, sendo que, na esfera do poder público, ganha destaque a interação entre os entes federativos. Dessa maneira, com suporte no referencial teórico da governança policêntrica, o artigo apresentará um breve panorama de como as cidades brasileiras podem se organizar em torno do modelo federal cooperativo, a fim de se adaptarem ao cenário de crise climática.

O trabalho limitar-se-á às implicações jurídicas do Acordo de Paris para as cidades. Obviamente, trata-se de um documento que apresenta grandes expectativas quanto à transição energética e de economia de carbono. Pelo menos é o que os meios de comunicação nacionais e internacionais dizem. Não se examinará criticamente o lado controverso oculto dessa narrativa, o que já foi feito em outros trabalhos. São apenas expectativas, pois os limites do modelo ultraliberal em responder à crise ambiental, em função da imposição de uma nova configuração do processo de acumulação e de circulação da riqueza por multinacionais privadas, apoiadas por seus Estados, transforma o Acordo de Paris e todo o seu discurso de inclusão social e ambiental e de energia renovável em mais uma forma de reinvenção do capitalismo mundial diante das crises financeiras e ambiental.

A primeira seção do artigo busca apresentar a obrigatoriedade de ação das cidades no contexto de emergência climática. Desse modo, destacar-se-á a vertente ainda predominante que considera que a atuação das cidades não passa de mera faculdade. Assim, em contraponto a essa visão, a seção apresentará que, a partir do Acordo de Paris, os entes estatais e não estatais estão obrigados a contribuir com as metas climáticas estabelecidas no âmbito internacional.

A segunda seção aborda a política de adaptação como o foco para as cidades. Nesse contexto, apresenta argumentos que comprovam a ineficiência das cidades no desenvolvimento de políticas adaptativas, haja vista que se prioriza a política de mitigação de gases de efeito estufa. Com base nessa realidade, é possível constatar que as populações mais vulneráveis são as mais negligenciadas, já que a maneira como as cidades desenvolvem suas políticas pouco considera a população. Assim, a política de adaptação será defendida como prioridade, embora a realidade indique o caminho completamente oposto.

Por seu turno, a terceira seção coloca em evidência a lógica por trás da atual governança climática nas cidades, que é justamente o ideário neoliberal. A vertente que predomina, na prática, é aquela que acredita que as cidades têm a faculdade para agir em prol da agenda climática, o que, naturalmente, gera uma concorrência entre as cidades, saindo sempre como vitoriosas aquelas mais desenvolvidas. A lógica neoliberal enxerga as cidades como mercadoria, de modo que a variável climática acaba sendo introduzida – nas grandes cidades – apenas para atender aos fins do próprio mercado.

A quarta e última seção repensa a lógica atual por trás da atuação das cidades na agenda climática por meio da perspectiva da abordagem policêntrica. O Estado é alçado a um papel de destaque, tendo como tarefa essencial a articulação entre atores estatais e não estatais. No contexto do federalismo brasileiro, então, a atuação das cidades deve ser estruturada a partir de uma atuação coordenada entre União, estados, Distrito Federal e municípios. Além disso, os atores não estatais também devem ter suas atuações coordenadas pelo Estado. Assim, a governança policêntrica será defendida como uma resposta efetiva para que as cidades superem o paradoxo entre o agir e o custo de agir diante da emergência climática.

1 Obrigatoriedade de atuação das cidades no contexto da emergência climática

A participação das cidades no contexto da emergência climática ainda é um assunto permeado de dúvidas. Se as cidades devem obrigatoriamente criar políticas

públicas climáticas ou atuar meramente quando for oportuno e conveniente, ainda é uma incógnita. Para superar essa zona de penumbra, marcada pela indecisão, é preciso compreender o contexto jurídico histórico da governança climática e as narrativas em torno da relação das cidades com as mudanças climáticas.

A atuação política direcionada para combater as mudanças climáticas teve seu marco inicial com a aprovação da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, aprovada em 1992 (BRASIL, 1998). A partir dessa Convenção, foram aprovadas diversas normativas internacionais com o objetivo de combater as mudanças climáticas, entre as quais merecem destaque o Protocolo de Kyoto, de 1998, e o Acordo de Paris, de 2015.

O Protocolo de Kyoto representou uma abordagem centralizadora no contexto das mudanças climáticas e, atualmente, é considerado malsucedido, isso porque não conseguiu apresentar respostas efetivas (JOHNSON, 2018). O Protocolo de Kyoto atribuía ao espaço internacional toda a obrigação da emergência climática. Somado a isso, apresentava, majoritariamente, regras rígidas, apresentando pouco espaço para flexibilização (BRASIL, 2005).

É justamente nesse cenário que algumas cidades ao redor do mundo começaram a desenvolver políticas públicas para combater as mudanças climáticas (OSTROM, 2010). Também é nessa realidade que surgiram as primeiras redes de cidades, criadas com o objetivo de articular cidades em prol da agenda climática (JOHNSON, 2018)

Vale destacar que tanto as cidades como as redes de cidades justificavam amplamente suas atividades justamente no fracasso do Protocolo de Kyoto (JOHNSON, 2018). O contexto da governança climática do Protocolo de Kyoto abriu espaço, então, para duas premissas na atuação das cidades diante do contexto da emergência climática: (i) a atuação das cidades era facultativa; e (ii) o surgimento das redes de cidades.

A atuação facultativa e a articulação das redes marcam a primeira fase da governança climática das cidades, sendo que essas duas premissas continuam muito influentes. Cidades mais bem estruturadas conseguiram destacar-se na agenda climática, e as redes de cidades foram se tornando cada vez mais influentes. Porém, a governança climática pós-Acordo de Paris marca uma reformulação dessas premissas.

O Acordo de Paris apresenta uma verdadeira mudança de paradigma jurídico na governança climática. Se, com o Protocolo de Kyoto, a governança era centralizadora, agora ela passa a ser descentralizada. Além disso, a governança deixa de ser rígida e passa a ser flexível. Essas mudanças foram introduzidas a partir da

política do *pledge and review* (promessa e revisão), em que o espaço internacional fica responsável pela revisão, e o espaço nacional, pela promessa (KEOHANE; OPPENHEIMER, 2016). Essa política foi instrumentalizada por meio da *Nationally Determined Contributions* (NDC), e, assim, cada país apresenta suas metas, e o espaço internacional fica responsável pela revisão e pelas exigências de regras processuais, como a necessidade de atualização, a cada cinco anos, das metas e do aumento da ambição (BRASIL, 2017).

Como mencionado na Introdução, não se examinará criticamente o lado controverso oculto das narrativas apresentadas aqui, o que já foi feito em outros trabalhos (MAIA, 2021; MAIA; FARIAS, 2022; MAIA, ARRAIS; BATISTA, 2022), mas apenas as implicações jurídicas para as cidades.

O Acordo de Paris estabeleceu a previsão da governança policêntrica, que já era amplamente defendida pela literatura e já contava com casos práticos, com o próprio exemplo das cidades e das redes de articulação (OSTROM, 2010). Estabeleceu como obrigatória a atuação nos âmbito nacional e subnacional, retirando, assim, qualquer resquício de facultatividade. A partir da instrumentalização da governança policêntrica, é possível afirmar que todos os atores nacionais, estatais e não estatais, têm responsabilidade no cumprimento das metas do Acordo de Paris.

No contexto brasileiro, nota-se que não apenas todos os entes federativos devem agir em prol da agenda climática, como também deve existir uma coordenação entre esses entes. O estado brasileiro tem a obrigação de apresentar respostas no contexto do estado federal para combater as mudanças climáticas. Ou seja, União, estados, Distrito Federal e municípios têm obrigação conjunta no cumprimento das metas do Acordo de Paris.

Portanto, o Acordo de Paris promove uma mudança nas premissas estabelecidas pelo Protocolo de Kyoto no âmbito das cidades. Primeiro, a atuação das cidades deixa de ser facultativa e passa a ser obrigatória. Segundo, a articulação das redes de cidades deve abrir espaço para novas articulações, principalmente no contexto federativo, seja por meio de repasses financeiros, cooperação nas políticas públicas ou competência legislativa concorrente.

Apesar dessas novas premissas do Acordo de Paris, as premissas criadas na época do Protocolo de Kyoto continuam vivas, o que apenas aumenta a zona de penumbra na relação das cidades com a emergência climática. Porém, essa zona não se esgota em torno da obrigatoriedade ou não da atuação das cidades, tampouco na forma de articulações. As cidades ainda padecem de narrativas deslocadas da realidade. Assim, é preciso enfrentar narrativas que buscam apenas tirar o foco do real papel das cidades diante da emergência climática.

Uma das narrativas mais fortes em torno da atuação das cidades na agenda climática é aquela que busca apresentar as próprias cidades como as principais responsáveis pela mudança climática (JOHNSON, 2018). Essa narrativa argumenta que as cidades são as principais responsáveis pelas emissões de gases de efeito estufa e que, por isso, devem criar políticas climáticas. A justificativa para esse argumento é que as cidades concentram a população e as atividades econômicas. Essa narrativa, então, além de responsabilizar majoritariamente as cidades, foca apenas a mitigação de gases de efeito estufa.

Para superar essa narrativa, primeiro é preciso esclarecer que a cidade é um ente não estatal, sem uma organização política própria. Nem mesmo no Brasil, onde a federação é descentralizada, as cidades apresentam tal poder político. A organização política das cidades brasileiras é marcada pela influência predominante dos municípios, mas não unicamente, já que os estados e a própria União apresentam uma influência importante.

Assim, considerar as cidades as principais responsáveis pela emergência climática é, na verdade, uma tentativa de culpar um fantasma. Essa narrativa obscurece o papel dos verdadeiros responsáveis pela agenda climática. Portanto, as cidades não são as principais responsáveis pela emergência climática; na verdade, a cidade reúne, isso sim, os atores responsáveis pela agenda climática (JOHNSON, 2018).

Nessa mesma toada, as cidades não são as principais emissoras de gases de efeito estufa. No contexto brasileiro, em especial, essa afirmação parece completamente equivocada, já que as emissões de gases de efeito estufa no Brasil são lideradas pelo uso da terra, principalmente por causa do desmatamento ilegal na Amazônia (ALBUQUERQUE *et al.*, 2020).

Portanto, é preciso superar esse dilema de responsabilidade majoritária das cidades no contexto da emergência climática e, ao mesmo tempo, superar esse debate concentrado na mitigação de gases de efeito estufa. A narrativa mais acertada é considerar que as cidades devem focar seus esforços na adaptação às mudanças climáticas, isto porque representa o local de moradia da população. Em termos didáticos, a cidade é a principal casa da população do século XXI. Antes de sofrerem uma responsabilização equivocada, as cidades devem articular seus esforços em prol da população.

A narrativa de que as cidades são as principais emissoras de gases de efeito estufa escurece majoritariamente o papel da população. Por outro lado, destacar o papel das políticas adaptativas coloca em pauta justamente a população. Essa população urbana, como é óbvio, não pode ser vista de modo homogêneo, mas, sim,

como verdadeiramente heterogênea, marcada por pessoas de baixa renda, pessoas que habitam locais marginalizados, pessoas que já sofrem risco de sofrerem danos climáticos e aquelas que já são vítimas de uma política urbana. Essas situações representam claramente casos de injustiça climática.

Dessa maneira, pode-se destacar que a atuação das cidades em prol da agenda climática é obrigatória, isto porque o Acordo de Paris estabeleceu a governança policêntrica como a forma de governança adequada para combater a emergência climática. Além disso, as cidades não podem ser responsabilizadas por algo que não fizeram; muito pelo contrário, o papel das cidades deve ser focado, majoritariamente, na política adaptativa, de modo a evitar injustiças com a população urbana.

2 Adaptação como prioridade para as cidades e a ineficiência das redes de cidades

As políticas adaptativas devem ser o principal foco das cidades brasileiras. Pode-se compreender política adaptativa climática nas cidades “[...] como um processo de ajustamento (de uma cidade, por exemplo), com o objetivo de antecipar os possíveis e potenciais impactos das mudanças climáticas no nível local, de modo a reduzir as múltiplas vulnerabilidades a situações de riscos socioambientais” (TEIXEIRA; PESSOA, 2021, p. 6). Como explicam Martins e Ferreira (2011), as medidas adaptativas encaram o problema da mudança climática como um todo e, assim, são consideradas também as vulnerabilidades e os eventos climáticos extremos, como ondas de calor, tempestades, enchentes e ciclones tropicais.

Contudo, a realidade é muito diferente, na medida em que o pouco da atuação das cidades vem sendo direcionado justamente às políticas de mitigação. Para entender essa realidade, é preciso voltar novamente à zona de penumbra que marca a atuação das cidades na agenda climática. Apesar de o Acordo de Paris pressupor a obrigatoriedade da atuação de entes estatais e não estatais, do ente nacional e dos entes subnacionais, a atuação das cidades ainda vem sendo encarada como uma atuação facultativa e altamente dependente da atuação das redes de cidades. A lógica, então, continua sendo aquela desenvolvida na época do Protocolo de Kyoto, o que apenas aumenta a vulnerabilidade da população urbana.

As redes de cidades desenvolvem um papel determinante na articulação das cidades em prol da emergência climática. Essas redes são consideradas orquestradoras, organizando-se por meio de uma governança suave, ou seja, não fazem parte da hierarquia política e atuam a partir de determinadas contraprestações

(ABBOTT *et al.*, 2015). Porém, as redes apresentam uma atuação destacada apenas nas políticas de mitigação, e não de adaptação (HEIKKINEN *et al.*, 2020). Como exemplo dessas redes de cidades, podem-se mencionar duas de âmbito global, a C40 e a ICLEI, e uma de âmbito nacional, a CB27.

Não é possível compreender o distanciamento de políticas adaptativas nas cidades sem a relação atual entre cidades e as redes de cidades, ainda marcadas pela ideia de que a atuação é uma mera faculdade. É inegável que existem cidades protagonistas na agenda climática e, também, que as redes de cidades desempenham um papel importante. Como explicam Macedo e Jacobi (2019), as redes de cidades fizeram e fazem um trabalho muito importante no engajamento das cidades brasileiras em prol das mudanças climáticas.

Porém, o grande dilema das redes cidades é que, evidentemente, sua atuação não é para todas as cidades. As redes, em sua maioria, escolhem cidades desenvolvidas ou com amplo potencial de desenvolvimento. Não por acaso, as redes de cidades começaram no Brasil por cidades como São Paulo, Belo Horizonte e Rio de Janeiro (MACEDO; JACOBI, 2019). Existem redes que até buscam atender a um conjunto mais amplo de cidades, como a ICLEI, a qual, no entanto, esbarra em problemas sistêmicos de financiamento, de modo que, mesmo que apresente, em um primeiro plano, a vontade de atender vários tipos de cidades, no final, continua tendo uma atuação bastante reduzida (JOHNSON, 2018).

A lógica por trás da atuação das redes de cidades e das cidades faz que apenas determinadas cidades sejam priorizadas e que, ao mesmo tempo, o foco seja direcionado às políticas de mitigação. Por isso, sustentam Shi *et al.* (2016) que as redes de cidades podem aumentar as desigualdades entre as cidades, haja vista que priorizam apenas um seleto grupo de cidades colaboradoras.

Eis, então, um ponto importante para o debate: qual é o foco da atuação das cidades na agenda climática? Analisando a atuação das cidades a partir de redes de cidades, pode-se compreender que esse foco não é desenvolver políticas de adaptação, mas, unicamente, buscar esforços de mitigação de gases de efeito estufa. Vale mencionar que existem, sim, políticas de adaptação nas cidades, porém, essas políticas são financiadas pelas próprias cidades, sendo que todas elas são altamente desenvolvidas (SHI *et al.*, 2016). Assim, deve ficar evidente que as redes de cidades, por si só, não conseguem desenvolver grandes projetos de adaptação, o que força uma atuação unicamente das cidades, a partir de seus esforços políticos e econômicos.

Apesar dessa realidade, a política de adaptação deve ser o foco das cidades. A população urbana será profundamente impactada pelos efeitos climáticos, como

ondas de calor, inundações do litoral, desmoronamento do solo, insegurança alimentar, poluição do ar, entre tantas outras consequências. Assim, na lógica atual da atuação das cidades na agenda climática, a população é deixada de lado. Nesse sentido, a população de cidades pouco desenvolvidas e até mesmo a parcela da população marginalizada nos grandes centros sofrerão com a ausência de qualquer política de adaptação.

3 A lógica neoliberal por trás do fracasso das políticas adaptativas nas cidades

A zona de penumbra e a falta de políticas adaptativas colocam em evidência a lógica neoliberal por trás da governança climática nas cidades. As mudanças climáticas antrópicas são provocadas por ações humanas, por meio de atividades econômicas desenvolvidas em um mundo capitalista. A grande incoerência, então, é buscar uma solução oriunda dessa própria lógica, da racionalidade econômica capitalista (LEFF, 2009). Nesse sentido, torna-se essencial desvelar a lógica do neoliberalismo por trás da atuação das cidades na agenda climática, a qual, muito distante de buscar soluções, tão somente apresenta novas tentativas de estruturação por meio da crise climática.

Como explica Harvey (2008), o neoliberalismo pode ser interpretado tanto como um projeto utópico de reorganizar o capitalismo internacional quanto como um projeto político de restabelecimento das condições de acumulação do capital e de restauração do poder das elites econômicas. Ainda segundo o autor, o utopismo teórico do pensamento neoliberal funcionou como um sistema de justificação e de legitimação do que quer que tenha sido necessário fazer para conservar os poderes de uma elite econômica.

Na visão de Harvey (2008), o neoliberalismo utiliza-se amplamente de mecanismos de acumulação por espoliação, que são formas caracterizadas pelo furto, pela rapinagem e até mesmo pela violência. Nessa linha, quatro métodos se destacam:

- a) privatização e mercadização: a transferência de ativos do domínio público e popular aos domínios privados e de privilégios de classe, abrindo para a acumulação capitalista;
- b) financeiraização: adoção de um estilo especulativo e predatório, por operações fraudulentas e pela dilapidação e transferências de recursos vias operações financeiras;
- c) administração e manipulação de crises: orquestramento de crises por atores financeiros;

d) redistribuição via Estado: o Estado neoliberal utiliza seu poder para aumentar a concentração de renda das elites econômicas (HARVEY, 2008).

O neoliberalismo, para ganhar espaço, precisa incorporar inúmeras incoerências. Uma das primeiras é o fato de ser um crítico do papel do Estado e, ao mesmo, fortalecer-se a partir da atuação estatal (ANDRADE, 2019). Nessa linha, Peck (2010) afirma que o neoliberalismo é um processo contraditório do governo de mercado, que atua nos limites do Estado, mas ocupa um espaço ideológico definido por uma crítica simpática ao *laissez-faire* do século XIX e uma crítica antipática a modos de governos coletivistas, planejadores e socializantes, como o keynesianismo e o desenvolvimentismo.

Além disso, o neoliberalismo sabe conviver com as crises. Para Peck, Theodore e Brenner (2012), o neoliberalismo é uma forma de teoria da crise. Conforme os autores, as crises podem ser um motor primordial de transformação do ideário neoliberal como projeto regulador, haja vista que crises específicas do bem-estar keynesiano e do desenvolvimentismo colocam em questão as condições ideais para novas rodadas cumulativas nas mãos das elites econômicas, sem contar as crises criadas pela própria política neoliberal, o que apenas reforça o sistema de acumulação.

De maneira ilustrativa, Andrade (2019) explica que, após a crise financeira de 2008, causada pela própria lógica neoliberal, o neoliberalismo saiu mais forte, com novas formas de regulamentação e de interferência no papel do Estado. O autor explica, ainda, que, durante a aludida crise, parte da literatura chegou até mesmo a anunciar a morte do neoliberalismo, porém, nada mais que equivocado. Como destaca Harvey (1992), ao contrário da crise provocada pelo capitalismo fordista no fim dos anos 1960, a qual resultou na implosão do arranjo institucional entre sindicatos, cooperações e a força do Estado, colocando o regime em xeque e levando à busca de novas formas de gestão, o mesmo não aconteceu nas últimas crises, provocadas diretamente pelo neoliberalismo ou superadas por meio da lógica neoliberal.

Parte da literatura também mostra esperança em relação ao fim do neoliberalismo por causa do contexto da pandemia da COVID-19 e da emergência climática, anunciando o que passaram a denominar *Green New Deal* (CHOMSKY; POLLIN; POLYCHRONIOU, 2020). O que o *Green New Deal* apresenta é um conjunto de mudanças econômicas e políticas para que a humanidade consiga superar as crises ecológicas anunciadas no século XXI (CHOMSKY; POLLIN; POLYCHRONIOU, 2020). Apesar desse esforço por parte de alguns estudiosos,

parece ainda muito distante uma ruptura consistente com o neoliberalismo, haja vista que o enfrentamento da emergência climática vem sendo feito, principalmente, com base na lógica do mercado capitalista. Prova contundente disso é o resultado da COP-26, realizada em Glasgow, vendida como a mais importante depois da COP-21, em Paris. Porém, um dos poucos resultados apresentados foi um início de regulamentação do mercado de carbono global, que representa apenas um instrumento tipicamente econômico.

Diante desse contexto, de fortalecimento do neoliberalismo, que continua vivo até mesmo diante das crises ecológicas, é que se pode apresentar a realidade das cidades. As cidades, na verdade, encontram-se no meio da trincheira, entre a necessidade de combater a emergência climática e, ao mesmo tempo, a busca incessante de continuar o ideário neoliberal. Para Harvey (2009), as cidades são vistas pelo neoliberalismo como a solução para resolver o problema do capital excedente. Nas palavras do autor, “A urbanização proporciona um caminho para resolver o problema do capital excedente” (HARVEY, 2009, p. 10).

Assim, é preciso compreender como a lógica do neoliberalismo está impactando a agenda climática das cidades. Em primeiro lugar, cumpre destacar que o neoliberalismo prioriza a atuação de atores econômicos em detrimento de atores estatais. Nessa esteira, o protagonismo das redes de cidades na agenda climática demonstra claramente a aplicação prática de um ideário neoliberal. As redes de cidades, então, encontram-se numa posição privilegiada, pois, de um lado, as cidades precisam de sua articulação e, por outro lado, as redes sentem-se à vontade para escolher as cidades mais proveitosas para os fins econômicos.

O neoliberalismo, assim, aumenta a competitividade entre as cidades, porém, aquelas mais desenvolvidas serão sempre as vencedoras; de outro giro, as cidades deixadas de lado terão de se flexibilizar para buscar a atenção das redes de cidades. A competição faz parte da lógica do neoliberalismo, pois, como bem explica Andrade (2019, p. 124):

[...] a crise reforça o caráter disciplinar e imaginário da lógica do mercado, fazendo com que cada instituição ou indivíduo se adapte a seu princípio normativo, tornando-se ainda mais competitivo e aceitando situações de precariedade que obrigam os demais a agir no mesmo sentido [...].

O neoliberalismo, então, alimenta uma competitividade ilusória, pois, no final, as cidades desenvolvidas estarão mais fortes, e as cidades menos desenvolvidas, mais fracas.

Para o neoliberalismo, as cidades não passam de mercadoria (CARLOS, 2020). Assim, é preciso destacar que o neoliberalismo busca levar a pauta climática

para as cidades apenas com o propósito de não danificar sua mercadoria ou, também, de ainda valorizar essa mercadoria. O neoliberalismo não é necessariamente negacionista, pois o mercado não desconhece as mudanças climáticas antrópicas, tampouco os custos dos riscos climáticos. Assim, a incorporação da agenda climática nas cidades, por meio da lógica neoliberal, vem sendo encarada apenas como um diferencial para a mercadoria.

4 O direito de mudar: da lógica neoliberal à governança policêntrica

No atual cenário da governança climática nas cidades, as políticas adaptativas estão planejadas para não funcionar. Políticas de adaptação são vistas como custosas, de modo que apenas prejudicam o mercado. Assim, é mais vantajoso investir em cidades selecionadas, garantido, assim, que estas se tornem mais atraentes e seguras para atividades econômicas num contexto inegável de crise climática. Ao mesmo tempo, cria-se um ambiente de competição entre as cidades, que é proveitoso para gerar flexibilizações políticas. Para superar essa lógica, é preciso depositar as esperanças em uma governança policêntrica, que se utiliza principalmente da força estatal para diminuir as vulnerabilidades diante da emergência climática. A governança policêntrica estrutura-se por meio da articulação entre atores estatais e não estatais e atores nacionais e subnacionais (OSTROM, 2010).

No contexto do federalismo brasileiro, isso indica que a emergência climática deve ser enfrentada por meio da cooperação entre os entes federativos (BRASIL, 1988). O Brasil é uma República Federativa cuja organização política é composta pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, conforme dispõem os arts. 1º e 18 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Isso significa que existem no país várias ordens jurídico-políticas integradas e, na maior parte das vezes, sobrepostas.

A repartição de competências é a maneira como a Carta Magna procura promover a harmonia entre esses entes federativos, no intuito de identificar o papel que cada um deve desempenhar. Por isso, ao delimitar as atribuições e os limites de atuação das esferas públicas, a discussão sobre competência diz respeito à essência do próprio Estado federativo brasileiro, protegida pelo núcleo duro da Constituição. A maior novidade trazida pela nova ordem constitucional foi a inclusão dos entes locais como membros da federação, que passaram a gozar da devida autonomia. Daí o evidente intuito descentralizador da Lei Fundamental, que incumbiu os municípios de um número significativo de atribuições¹.

1 Art. 30. Compete aos Municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local; II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes

Assim, em vez de uma atuação exclusiva das redes de cidades, o caminho é justamente investir em práticas cooperativas entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Além disso, atores não estatais, que influenciam as cidades, como empresas, academia, sociedade civil, precisam ser articulados em um processo conjunto de políticas adaptativas.

A governança policêntrica, além de previsão no Acordo de Paris, encontra sustentação na Política Nacional sobre Mudança do Clima, que estabelece que as políticas climáticas devem ser desenvolvidas por meio da atuação conjunta entre os entes federativos (BRASIL, 2009). O Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima também reforça a governança policêntrica no enfrentamento da emergência climática (BRASIL, 2016). Assim, nota-se que o ordenamento jurídico brasileiro já consagra a abordagem policêntrica para a governança do clima.

Com isso, embora a realidade da governança climática nas cidades ainda seja marcada por uma lógica neoliberal, o Estado brasileiro não pode se omitir; muito pelo contrário, deve se articular a partir da atuação colaborativa dos entes estatais. Como explica Giddens (2010), o Estado apresenta-se como um importante ator no combate às mudanças climáticas. Assim, a lógica do mercado não pode se sobrepôr às ações estatais, isso porque o neoliberalismo trata as cidades como uma mercadoria, e não como um espaço vulnerável diante da emergência climática.

A principal incoerência da lógica neoliberal no contexto da governança climática nas cidades é desconsiderar que as próprias cidades são habitadas por pessoas. Na medida em que as cidades são tratadas como mercadorias, pouco importa quem vive nelas. Essa lógica cria ainda mais injustiças num contexto urbano já bastante desigual. O Estado, então, deve buscar fortalecer as políticas de adaptação às mudanças climáticas, pois essas políticas terão um impacto positivo na população.

Nas palavras de Harvey (2009, p. 9),

O direito à cidade está [...] além de um direito de ao acesso àquilo que já existe: é um direito de mudar a cidade mais de acordo com o nosso desejo íntimo. A liberdade para nós fazermos e nos refazermos, assim como nossas cidades, é um dos mais preciosos, ainda que dos mais negligenciados, dos nossos direitos humanos.

nos prazos fixados em lei; IV – criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (BRASIL, 1988).

Portanto, diante da complexa emergência climática, mais do que nunca, será importante colocar em ação esse direito de mudar a cidade, uma mudança que atenda, principalmente, às demandas da população urbana, e não ao mercado.

Considerações finais

Para superar o paradoxo entre o *agir* e o *custo de agir*, diante da necessidade de políticas adaptativas ao contexto da emergência climática, as cidades devem se aproximar mais da governança policêntrica e se afastar, substancialmente, da lógica neoliberal. Para tanto, é preciso, em primeiro lugar, compreender que a atuação das cidades na agenda climática é obrigatória e, ao mesmo tempo, colaborativa. Assim, embora seja louvável a atuação de um conjunto de cidades brasileiras em prol do clima, o mais acertado é que seja uma atuação capaz de abranger todas as cidades, e não apenas um pequeno número.

A política de adaptação às mudanças climáticas deve ser o principal foco das cidades e, por isso, a governança não pode ficar a cargo unicamente das redes de cidades, que atuam por meio de uma governança suave. A atuação das redes de cidades, mesmo com boas intenções, funciona a partir da lógica do mercado e, assim, conta com aporte financeiro apenas porque é importante desenvolver políticas climáticas em cidades estratégicas e que abrigam capital.

O cenário atual da governança climática nas cidades significa uma conta que não fecha, pois, de um lado, existem cidades proativas no combate às mudanças climáticas e, do outro, cidades que não conseguem articular nenhuma política. Esse cenário coloca em questão a lógica neoliberal, haja vista que o neoliberalismo incentiva a competição entre as cidades, de modo que, no final, as cidades desenvolvidas serão as vitoriosas, ao passo que as cidades menos desenvolvidas sairão mais fracas e com a necessidade de flexibilizar sua política. A lógica do neoliberalismo encara as cidades como mercadoria e, por isso, a população urbana não tem vez e nem voz.

Portanto, as cidades precisam exercer seu direito de mudar, mas uma mudança que não atenda unicamente ao mercado, mas, sim, à população. Para isso, é preciso que o Estado brasileiro assuma o protagonismo e desenvolva as políticas climáticas a partir de uma governança policêntrica, isto é, com a colaboração entre atores estatais e não estatais e entes nacionais e subnacionais. No modelo federal brasileiro, as cidades devem contar com a participação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Assim, com políticas climáticas estatais que visem atender à população urbana, e não unicamente ao mercado, é que verdadeiramente as cidades poderão enfrentar a emergência climática.

Referências

- 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. Disponível em: energiaambiente.org.br/produto/analise-das-emissoes-brasileiras-de-gases-de-efeito-estufa-2020. Acesso em: 3 nov. 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. Disponível em: www.scielo.br/j/nec/a/WrvHr9cvMKnq4xXXRkf6HTD/?lang=pt&format=html. Acesso em: 10 nov. 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. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2652.htm. Acesso em: 1 nov. 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. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5445.htm. Acesso em: 1 nov. 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. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm. Acesso em: 1 nov. 2021.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 nov. 2021.
- BRASIL. *Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009*. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12187.htm. Brasília: Presidência da República, 2009. Acesso em: 1 nov. 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. Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/images/arquivo/80182/Portaria%20PNA%20_150_10052016.pdf. Acesso em: 3 nov. 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. Disponível em: www.revistas.usp.br/geosp/article/view/177180. Acesso em: 25 nov. 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. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Tatiana-Schor/publication/287427696_A_LIBERDADE_DA_CIDADE/links/5769e15c08ae1a43d23a3ad4/A-LIBERDADE-DA-CIDADE.pdf. Acesso em: 5 nov. 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 em: 20 nov. 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 em: 7 nov. 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 em: 3 nov. 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/primafacies/article/view/60170/33820>. Acesso em: 15 jan. 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.brasildefatope.com.br/2021/04/20/artigo-o-acordo-de-paris-e-a-transicao-energetica-imposta-pelo-capital-no-brasil>. Acesso em: 15 jan. 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 em: 15 jan. 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/jrap/a/xFczn4Gyk5m3YjVMPjnPNCNR/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 fev. 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-col

lective-action-and-global.pdf. Acesso em: 7 nov. 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/r8JhgMMVkmzS-84NtWdnMhmdl/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 10 nov. 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 em: 28 fev. 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 em: 28 fev. 2022.

SOBRE OS AUTORES

Talden Farias

Pós-Doutor e Doutor em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro/RJ, Brasil. Doutor em Recursos Naturais pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Campina Grande/PB, Brasil. Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa/PB, Brasil. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Campina Grande/PB, Brasil. Professor de Direito Ambiental na UFPB. Professor de Direito Ambiental na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife/PE, Brasil. Advogado.

Marcelo Bedoni

Mestrando em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa/PB, Brasil. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Roraima (UFRR), Boa Vista/RR, Brasil. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Fernando Joaquim Ferreira Maia

Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife/PE, Brasil. Especialista em Direito Processual Civil pela UFPE. Graduado em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP), Recife/PE, Brasil. Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa/PB, Brasil.

Participação dos autores

Talden Farias foi responsável pela concepção, pela de dados, pela supervisão e pela discussão dos resultados. Marcelo Bedoni foi responsável pela concepção, pela elaboração e redação do manuscrito e pela discussão dos resultados. Fernando Joaquim Ferreira Maia foi responsável pela concepção, pela elaboração e redação do manuscrito, pela discussão dos resultados e pela revisão.

Como citar este artigo (ABNT):

FARIAS, T.; BEDONI, M.; MAIA, F. J. F. Cidades brasileiras no contexto da emergência climática e a necessidade de superar a lógica do neoliberalismo pela governança policêntrica. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 20, e202313, 2023. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2313>. Acesso em: dia mês. ano.