

RELATÓRIO III
GOVERNANÇA CLIMÁTICA POR INTEIRO



CLIMA E FEDERALISMO

Inspirações internacionais para a governança brasileira

TALANOA
políticas climáticas

APOIADOR



REALIZAÇÃO



PARCEIRO



EXPEDIENTE

INSTITUTO TALANOA

EQUIPE TÉCNICA

Ester Athanásio, Liuca Yonaha, Marta Salomon, Natalie Unterstell,
Taciana Stec e Wendell Andrade

DESIGN E INFOGRAFIA

Marco Vergotti

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

CENTRO DE ESTUDOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO

PESQUISA E REDAÇÃO

Fernando Luiz Abrucio, Eduardo Grin e Ana Luiza Medeiros

Citação Sugerida: TALANOA, 2025.

CLIMA E FEDERALISMO:

INSPIRAÇÕES INTERNACIONAIS PARA A GOVERNANÇA BRASILEIRA.

Instituto Talanoa, 2025. 64 páginas.

APRESENTAÇÃO

Este documento é parte de uma coletânea de quatro volumes que traz o diagnóstico da governança climática brasileira, do histórico de políticas ambientais às inspirações em sistemas das políticas públicas de setores como Saúde e Educação, passando por modelos federativos internacionais e, finalmente, consolidando um conjunto de propostas para uma governança climática colaborativa e multinível, que responda aos desafios do Brasil frente à emergência climática. Elaborado e revisado por um corpo técnico formado por pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas e especialistas do Instituto Talanoa, o presente material é fruto de um trabalho extenso de pesquisa e deliberação coordenado pelo think tank e tem por objetivo inspirar a formulação de políticas públicas que consolidem a governança climática do país, de forma colaborativa, em um sistema nacional, federativo e multinível, orientado pela missão de colocar o Brasil na vanguarda da transição energética ainda nesta década. O percurso metodológico da pesquisa incluiu uma série de entrevistas para contemplar as diversas perspectivas técnicas sobre o tema. As entrevistas foram realizadas online por meio de um questionário semiestruturado.

RESUMO

A partir do conceito de governança colaborativa e de Sistemas Nacionais de Políticas Públicas, federativa e multinível, o relatório 3 retoma o retrato da governança climática no Brasil. Sublinha-se a necessidade de uma política climática que vá além da agenda ambiental e adquira centralidade na formulação de políticas públicas. Atualmente, a governança climática no país é fragmentada entre diferentes ministérios e o CIM desempenha papel central, mas ainda possui limitações coordenativas. Estados e municípios adotam políticas próprias, mas sem escala e possuem baixas capacidades estatais. Por meio da experiência de oito países (África do Sul, Alemanha, Austrália, Canadá, Estados Unidos, Espanha, Índia e México), o relatório demonstra que a governança climática eficaz requer padrões nacionais adequados às especificidades regionais, institucionalização de arenas de pactuação, construção de capacidades estatais, financiamento adequado e regular, instrumentos de gestão por resultados e de disseminação de boas práticas e fortalecimento de coalizões de defesa. Aponta-se, com isso, que apesar dos avanços institucionais, a governança climática no Brasil ainda carece da construção de padrões nacionais adaptados territorialmente, mecanismos de coordenação intergovernamental, financiamento estável, maior integração entre entes subnacionais e construção de capacidades estatais. Isto é, o terceiro relatório reforça a urgência de consolidar um modelo institucional mais integrado e colaborativo, permitindo que a política climática se torne de fato uma política de Estado e tenha maior estabilidade frente às mudanças de governo.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste terceiro relatório é fornecer uma perspectiva internacional para trazer subsídios à institucionalização efetiva da Governança Climática no Brasil. O modelo conceitual apresentado no primeiro produto, cuja base é uma institucionalidade colaborativa, federativa e multinível, foi fundamental para a escolha das experiências nacionais estudadas aqui e para mobilizar as categorias que seriam analisadas e comparadas. Também será feito um diálogo com a segunda pesquisa, que buscou compreender a trajetória brasileira da política ambiental e, sobretudo, climática, desde a redemocratização. A partir de seus avanços e obstáculos, objetivou-se relevar caminhos para que a política do Clima tenha maior estabilidade, centralidade na agenda pública, capacidade de gestão, articulação sistêmica entre os atores e maior especificidade em sua engrenagem, levando em conta sua transversalidade e urgência temporal.

Esse último ponto foi fundamental para reflexão em relação à experiência internacional. Apesar da política ambiental e a do Clima serem, geralmente, tratadas conjuntamente, o relatório 2 demonstrou que a falta de distinção é um grande equívoco, seja do ponto de vista do conteúdo e da natureza da política, seja em relação à construção da Governança. Óbvio que há intersecções relevantes e ambas as áreas ganham com a articulação entre elas. Entretanto, são duas políticas setoriais distintas. Entender os atores e todos os fatores que incidem particularmente sobre a política climática é condição sine qua non para pensar um

modelo de governança adequado.

Diante disso, torna-se necessário retomar as duas dimensões que constituem a Governança Climática em sua natureza de política pública: mitigação e adaptação. A dimensão da mitigação refere-se às medidas focadas em enfrentar as causas das mudanças climáticas provocadas pelas atividades humanas, adotando estratégias para reduzi-las ou eliminá-las. Já a dimensão da adaptação concentra-se em ações para minimizar os impactos das mudanças climáticas, ajudando sistemas naturais e humanos a se ajustarem aos novos cenários (Fenna; Jodoin; Setzer, 2023).

A partir desta distinção entre as dimensões é possível notar que esse conteúdo específico dialoga necessariamente com a política ambiental, mas vai além dela, relacionando-se fortemente com outros setores. Neste sentido, o desafio da Política Climática é deixar bem clara a sua especificidade como questão pública, colocando-a permanentemente como uma agenda de Estado. Simultaneamente, há a necessidade de construir sua Governança Colaborativa própria, mesmo que essa tenha conexões com outros Sistemas de Políticas Públicas.

Como subsídio a esse triplo desafio, procura-se neste terceiro relatório estudar as soluções internacionais para as questões intergovernamentais e multiníveis da Governança Climática em países federativos ou quase-federativos (isto é, que não são constitucionalmente federativos, mas que funcionam de forma similar a este paradigma territorial).

Para tanto, o trabalho se inicia com uma rápida revisão da discussão do caso brasileiro, de modo a constituir uma linha de problemas que alimentem o estudo comparativo. Consolida-se aqui o diagnóstico apresentado nos Produtos 1 e 2, particularmente em relação aos principais desafios de governança e gestão da política do Clima.

A partir disso, na seção mais longa do trabalho, o terceiro relatório apresenta de forma pormenorizada como oito países têm lidado com a questão climática e suas estruturas de governança, realçando os aspectos mais relevantes, as soluções e os desafios presentes nas várias experiências. Os casos selecionados são os seguintes: África do Sul, Alemanha, Austrália, Canadá, Estados Unidos, Espanha, Índia e México, todos países cujas complexidades institucionais e territoriais são passíveis de comparação com o Brasil.

1. RETRATO DA GOVERNANÇA CLIMÁTICA

De maneira sucinta, como apresentado no relatório anterior, as mudanças climáticas possuem competência compartilhada entre os três níveis. Além disso, a governança climática brasileira está distribuída em distintos ministérios, com diversas instituições dedicadas à formação da agenda, formulação de decisões, implementação, regulação, monitoramento e avaliação. O Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM) é o principal órgão federal da governança brasileira (Decreto nº 11.550/2023), mas que precisa avançar em seu papel de coordenação da governança climática e estruturação de propostas concretas (Entrevistados 7,8).

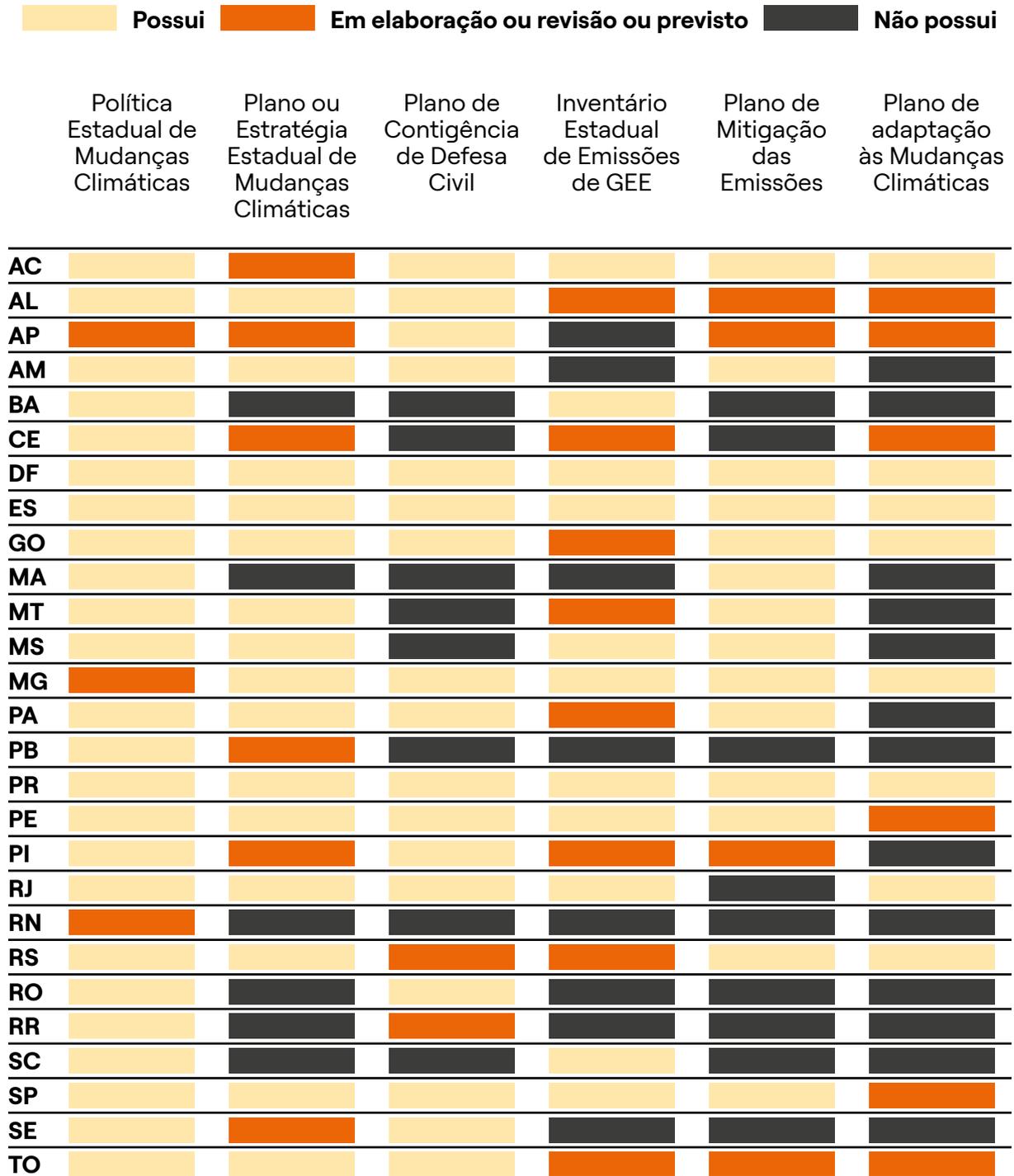
No entanto, é possível apontar mudanças internas que aprimoraram sua capacidade governativa recentemente, como a criação de seu Subcomitê Executivo e da Câmara de Articulação Interfederativa. Isto, pois, o Subcomitê possui reuniões mais regulares, que podem ser entendidos como um interesse em manter o canal de comunicação ativo (Bolleyer, 2006) e, portanto, que haja uma coordenação contínua (Grin; Bergues; Abrucio, 2018). Além disso, a Câmara de Articulação tem o potencial promover uma maior articulação entre os níveis de governo, aprimorando a formulação e implementação de ações, de ambas as dimensões das mudanças climáticas. Entretanto, é necessário aguardar para verificar se essas inovações serão bem-sucedidas e, se de fato, irão aprimorar a capacidade governativa do CIM.

O relatório 2 apontou também a presença histórica de instituições federais com funções sobrepostas. Como exemplo, o atual desenho brasileiro tem a Rede Clima e PBMC com a atribuição na elaboração de conhecimentos técnico-científicos da mesma natureza, da mesma forma que as MDL brasileiras são foco das atuações do CIM e do CIMGC.

No que tange aos níveis subnacionais, o relatório anterior demonstrou que, apesar de quase todos os estados brasileiros possuírem legislações para as mudanças climáticas, medidas para a adaptação e mitigação permanecem necessárias nas unidades da federação. Isto, pois, como visto na Figura 1, somente o Distrito Federal, Espírito Santo e Paraná possuem todos os instrumentos de políticas públicas necessários para enfrentar este problema.

GOVERNANÇA CLIMÁTICA POR INTEIRO

Figura 1. Instrumentos de gestão de mudanças climáticas de estados brasileiros



Fonte: CBC; ICS, 2025.

Este cenário é ainda mais acentuado no caso dos municípios, uma vez que somente 8,5% dos entes possuem legislação específica para o tema (CNM, 2023). Similarmente, no que tange a dimensão de mitigação, somente 1,9% deles afirmam monitorar suas emissões de GEE e 4,2% possuem metas para reduzi-las. Ao passo que, a dimensão da adaptação, quando especificada, é frequentemente limitada à gestão de desastres ambientais (Barbi; Rei, 2023).

2. ESPECIFICIDADE TERRITORIAL BRASILEIRA E SEUS EFEITOS SOBRE A GOVERNANÇA CLIMÁTICA: UMA SÍNTESE

Além disso, antes de analisar a experiência internacional, vale sintetizar a discussão feita nos dois relatórios anteriores em um ponto central para o restante da discussão deste trabalho. Isto é, trata-se de pensar como a Governança Climática se insere num modelo institucional similar – embora não igual, contendo especificidades – a dos Sistemas Nacionais de Políticas Públicas, que estabelecem arenas formais para participação, deliberação e tomada de decisões, promovendo a articulação entre os diferentes níveis de governo e outros atores sociais no contexto federativo e multinível. É um formato que busca gerar uma dinâmica nacional, com um ganho de escala, que seja o mais universal possível, em termos de cobertura setorial. Tal expansão deve incorporar as especificidades territoriais e o fortalecimento das capacidades estatais nos âmbitos municipal, estadual e federal, em conformidade com os princípios do federalismo cooperativo.

Segundo Abrucio, Segatto e Marques (2022) há três elementos centrais e estruturantes que constituem a Governança Colaborativa:

I • Visão sistêmica;

II • Capacidade de articulação e diálogo simétrico entre os atores;

III • E capacidades estatais.

O primeiro consiste na adoção de uma perspectiva sistêmica, que assegure a articulação integrada dos múltiplos componentes de uma política pública, evitando abordagens fragmentadas que comprometam sua eficácia e sustentabilidade. Como visto no Relatório 1, os modelos de gestão e financiamento adotados, bem como os mecanismos formais de articulação vertical e horizontal da política pública, têm um papel central para a adoção da lógica sistêmica.

Transportando esta discussão para a Governança Climática, a questão é como fazê-lo nesta política, combinando padrões nacionais com a implementação autônoma, descentralizada e adequada às especificidades regionais. O Brasil possui Plano Nacional sobre Mudança do Clima (Plano Clima), que foi lançado em 2008 e está sendo reformulado atualmente. Apesar de 88,89% dos entes estaduais possuírem legislação dedicada à temática (CBC; ICS, 2025), as dimensões de adaptação e mitigação nem sempre estão presentes ou são tratadas de maneira parcial – havendo, por exemplo, casos que enquadram a adaptação somente na gestão de desastres ambientais (Barbi; Rei, 2023).

Diante disso, espera-se que a nova normativa federal avance na padronização das questões no território. A nova legislação estabelece diretrizes para a elaboração de planos estaduais de adaptação à mudança do clima, que destaca o papel da governança multinível no mecanismo e do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC) para viabilizar suas elaborações (Lei nº 14.904/2024). Dentre as diretrizes estabelecidas para os planos subnacionais, destaca-se a identificação e avaliação de riscos, gestão e redução de riscos climáticos, e a integração de estratégias de mitigação e adaptação. Isto mostra-se essencial, visto que somente os estados do Paraná, Distrito Federal e Espírito Santo possuem todos os instrumentos legais: Política Estadual de Mudanças Climática, Plano ou Estratégia Estadual de Mudanças Climáticas, Plano de Contingência de Defesa Civil, Inventário Estadual de Emissões de GEE, Plano de Mitigação das Emissões e Plano de Adaptação às Mudanças Climáticas.

No nível municipal, menos de 10% dos entes possuem legislação dedicada ao tema, porém, menos de 2% afirmam monitorar suas emissões de GEE e cerca de 4% possuem metas para reduzi-las (CNM, 2023). Com isso, embora o parâmetro nacional tenha sido montado, ele não ganhou escala – e sem isso, a política torna-se muito frágil. É necessário ainda que mecanismos institucionais sejam criados para que as ações subnacionais sejam coordenadas, induzidas e monitoradas, garantindo uma implementação, que combine o padrão nacional às necessidades territoriais específicas. Esse é o maior desafio da Governança Colaborativa Climática brasileira. Para montá-la,

pretende-se aprender com as experiências nacionais de Sistemas, dos relatórios anteriores, e as internacionais de mudanças climáticas, presentes neste relatório.

A criação de uma Governança efetiva do Clima depende, ademais, dos modelos de gestão. Entre estes, destaca-se o recém-lançado Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (Lei 15.042/2024). A partir dele, estabeleceu-se um comando obrigatório, que define o padrão de limitação da comercialização por setor, bem como se construiu um novo instrumento, o Plano Nacional de Alocação. Neste modelo, cabe à União estabelecer o parâmetro nacional, o modelo de gestão e a produção do conhecimento, visto que, além de possuir a maior representatividade no CIM, compete-lhe também definir a estrutura e o funcionamento do órgão gestor e do Comitê Técnico. Salienta-se que o *locus* prioritário da dimensão de mitigação das mudanças é no nível federal (Medeiros, 2024), devido às externalidades interjurisdicionais inerentes ao tema (Oates, 2001), mas que a efetividade desse modelo dependerá muito da articulação federativa, da indução de construção de capacidades estatais locais e do *enforcement* colaborativo, três pontos hoje frágeis ou ausentes.

Além disso, é interessante observar que o governo Federal elabora planos setoriais no Plano Nacional para mitigar a emissão de GEE: Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm); Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado (PPCerrado); Plano Decenal de Expansão de Energia; Plano para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura;

Plano de Redução de Emissões da Siderurgia (Decreto nº 7.390/2010). Desta forma, é observado o foco na gestão de resultados e gestão de procedimentos, compreendendo as principais fontes de emissão do país.

Do ponto de vista sistêmico, o aspecto mais positivo da governança atual são os Sistemas de Informações, reconhecidos internacionalmente. A sua qualidade é notória, com vários avanços nos últimos anos, porém, não há um modelo mais robusto de integração e coordenação, tanto dos dados quanto, principalmente, dos atores e sua cadeia de comando. Um modelo mais integrado e eficiente, partindo já de uma base bem estruturada, constitui peça fundamental para dar maior agilidade às decisões, necessária numa temática tão delicada, como é o gerenciamento da política climática.

Mesmo com todos os avanços nos Sistemas de Informação, os entrevistados pela pesquisa apontaram que há ainda defasagens e necessidade de melhorias em termos tecnológicos. Mais importante ainda é a necessidade de maior capacitação dos gestores que podem utilizar o gerenciamento destes instrumentos, especialmente no plano subnacional. Completando esse diagnóstico, as entrevistas realçaram que o grande leque de informações ainda é pouco assimilado pela sociedade, a despeito de haver bastante transparência, mas talvez falte aqui uma maior formação e qualificação induzida da sociedade para utilizar essas ferramentas.

No que tange ao financiamento, o país possui dois importantes instrumentos: o Fundo Amazônia (Decreto nº 6.527) e o Fundo Nacional sobre Mudança do

Clima (Fundo Clima ou FNMC – Lei nº 12.114/2009). Apesar de haver um aumento recente e significativo no recurso do Fundo Clima (Agência BNDES de Notícias, 2024), ambos os Fundos apresentam, em comum, cinco grandes gargalos:

I • Recursos menores do que o necessário para as reais necessidades de mitigação e adaptação climática do Brasil, o que gera uma falta de escala do instrumento;

II • A baixa estabilidade dos repasses aos entes;

III • O pequeno efeito na redução das desigualdades regionais;

IV • A ausência de uma diretriz para fortalecer as capacidades estatais subnacionais;

V • E a inexistência de um fórum federativo e multinível que, de fato, pactue a transferência dessas verbas.

Analisando os mecanismos formais de coordenação horizontal, há pouca articulação intermunicipal para se atuar na questão climática, embora consórcios sejam comuns em questões ambientais, como os recursos hídricos e resíduos sólidos. O país possui algumas poucas iniciativas inovadoras de cooperação local, como é o caso do Projeto PróAdapta de Santos (SP), que tem como objetivo a promoção de ações cooperadas de adaptação junto aos municípios do entorno. É fundamental, portanto, criar tecnologias de governança e gestão capazes de induzir e disseminar boas práticas.

O apoio a soluções intermunicipais é um dos caminhos mais importantes aqui.

As novidades colaborativas horizontais, algumas com participação multinível, têm surgido mais no plano dos estados e Regiões. Qualquer proposta de aperfeiçoamento da Governança Climática brasileira tem de levar em conta o avanço dessas experiências e, mais do que isso, as articulações federativas e sociais criadas nestas instâncias. O Consórcio Nordeste, o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal e o Consórcio Brasil Verde – arranjo institucional com 15 estados e que vai além de uma Região do país – são estruturas institucionais que podem ser uma peças-chave para gerar maior integração e coordenação da política do Clima. Soma-se a isso o aprendizado colaborativo derivado dessas parcerias federativas. Conhecer como conseguiram atrair apoios e juntar posições diferentes, bem como entender mais seus desafios internos, constituem tarefas essenciais para alimentar a construção de uma Governança Climática efetiva no Brasil.

É possível também usar como referência – embora não como cópia, mas como inspiração institucional – o modelo dos Comitês das Bacias Hidrográficas. Eles possuem natureza sistêmica e multinível constitucionalmente instituída, constituindo a base da gestão participativa e integrada das águas. As Bacias são compostas por membros de dois níveis de governo, usuários e sociedade civil, e têm como função discutir temas de interesse comum (Pagnoccheschi, 2016; Oliveira; Abrucio, 2017). No entanto, tal como nas experiências

recentes e inovadoras dos estados e Regiões citadas acima, os municípios têm uma ínfima participação na política de Recursos Hídricos. Para uma renovada Governança Climática, é preciso encontrar formas colaborativas que envolvam os governos municipais. Caso contrário, as ações de mitigação e adaptação tendem a ter baixa efetividade ao longo do território nacional.

Nos mecanismos formais de articulação vertical, a literatura especializada aponta a centralidade das arenas de pactuação, sistemas informacionais, transferências financeiras e produções normativas, que desempenharam papéis importantes na construção das políticas públicas nacionais no pós-1988 (Arretche; Vazquez; Gomes, 2012; Franzese; Abrucio, 2013; Machado; Palotti; 2015; Machado, 2018). A começar pelo mecanismo normativo, salienta-se que todos os três níveis estão autorizados a atuar nas políticas sobre mudanças do clima, sendo que suas agências ambientais compartilham o controle das fontes de emissões de GEE.

Soma-se ainda o papel coordenativo dos estados que, principalmente, a partir da inação do governo federal na gestão de Bolsonaro (Abrucio et al., 2020), tornaram-se cada vez mais importantes. Dentre os principais mecanismos formais utilizados por eles, destaca-se o papel de coordenação e indução, porém com atuação temporalmente limitada, devido à ausência de condicionalidades vinculadas à gestão dos instrumentos.

As arenas de pactuação são espaços centrais para se construir a governança federativa e multinível.

De 2001 a 2011, a Comissão Tripartite Nacional, que possui representação paritária dos três níveis, foi um importante fórum para o aprimoramento das relações intergovernamentais na política de meio ambiente, mas que tratou somente pontualmente das mudanças climáticas (Medeiros, 2024). Entretanto, desde sua reinstalação no governo Lula III, a temática climática foi tema de todas as reuniões, tanto com foco no Plano Clima, quanto na essencialidade do país adotar medidas rápidas e eficazes para enfrentar a emergência climática. Especificamente dedicado às mudanças do clima, foi criado o Grupo Executivo sobre Mudança do Clima do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (GEx), que atuou entre 2012 e 2013 e teve o objetivo de coordenar a elaboração de planos setoriais do Plano Nacional da Mudança do Clima (Medeiros, 2024). O Núcleo de Articulação Federativo sobre o Clima contou com a participação de estados e órgãos do Governo Federal, entre 2013 e 2014, tendo o objetivo de apoiar a agenda de trabalho do GEx e trazendo centralidade ao papel dos estados (Andrade, 2023). Nota-se, com isso, que apesar do país ter tido importantes instituições, que podem ser lidas como arenas de pactuação, elas tiveram trajetórias instáveis, sendo os níveis de institucionalização uma das características centrais, para que haja interesse em se manter o canal de comunicação ativo (Bolleyer, 2006) e, portanto, que a coordenação ocorre continuamente (Grin; Bergues; Abrucio, 2018).

Por fim, o Comitê Interministerial sobre Mudanças do Clima (CIM) é um órgão deliberativo, coordenado pela Casa Civil/PR e composto por membros de distin-

tos ministérios e pelo Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC) (Medeiros, 2024), um passo importante, mas com grandes dificuldades de coordenação intragovernamental no plano federal e problemas maiores ainda para além da Esplanada dos Ministérios. Observando essa trajetória, portanto, pode-se dizer que o CIM, apesar de ser o principal órgão federal da Governança Climática, carece de representantes subnacionais e outros setores sociais que atuam no tema, o que enfraquece a capacidade de coordenação vertical. Nota-se que houve avanços na governança interna do CIM, a partir da criação do Subcomitê Executivo no CIM, que pode ser entendido como uma secretaria técnica, ao reunir secretários dos ministérios mais atuantes na temática climática. Dentre os avanços, aponta-se a maior regularidade das reuniões do Subcomitê, em relação ao próprio plenário do CIM.

Um último lócus deve ser destacado: o papel do Conselho, pois além de ser um espaço privilegiado para pactuação geral de políticas públicas, esse fórum possui a Câmara Técnica Permanente "Desenvolvimento Econômico Sustentável e Mudança do Clima". Trata-se de um canal que tem o potencial de abrir mais portas para a interlocução social e federativa, mas que deveria estar articulado, mais claramente, a uma estrutura de Governança Climática mais ampla.

A pesquisa não localizou a existência de Fóruns Federativos específicos para a pauta climática. Em especial, destaque-se que, ao contrário das políticas que ocupam o centro da agenda do Estado brasileiro, não há Conselhos de Secretários estaduais ou municipais vinculados a essa temática.

Talvez a proximidade das questões ambiental e climática explique tal fato. De todo modo, detectou-se a carência de um importante mecanismo para busca de soluções territorializadas amplas para a política de mudança do clima.

A fragilidade das arenas federativas e de pactuação multinível na política climática fere um princípio essencial da governança colaborativa: a participação simétrica de uma ampla gama de atores – setoriais, federativos, governamentais, extragovernamentais e, em circunstâncias fundamentais na questão do Clima, internacionais. É por meio do diálogo e da articulação desses grupos, num ambiente de compartilhamento e não de hierarquização, que se promove a construção de uma identidade coletiva para evitar que eventuais conflitos não inviabilizem o diálogo e a negociação de consensos (Abrucio; Segatto; Marques, 2022). Vale citar aqui o que foi dito pelos entrevistados: as arenas institucionalizadas com participação dos três níveis muitas vezes se resumem a processos de “oitiva”, dada à falta de assimetria e paridade entre os representantes.

Outra questão central dos Sistemas de Políticas Públicas, tal qual colocada no primeiro relatório, é a do equilíbrio entre as decisões políticas, o aparato técnico e a legitimidade social, criando condições para a sustentabilidade institucional de cada setor. No que tange às decisões políticas, aponta-se que as mudanças climáticas sempre foram temas tratados de maneira pontual, nunca sendo consideradas de fato políticas de Estado, como destacado pelos entrevistados. Além disso, ao voltar o olhar ao aparato técnico, é interessante observar que sua burocracia se encontra dividida em diferentes ministérios, que não

necessariamente se comunicam diretamente. Finalmente, os entrevistados destacaram também a elitização das discussões sobre mudanças climáticas, visto que muitas vezes o debate é centrado em arenas internacionais, com termos científicos e em inglês. Repensar o enquadramento da temática mostra-se, portanto, essencial para ampliar as coalizões de defesa, a partir da aproximação do tema a aspectos mais próximos da sociedade e do cotidiano do cidadão médio.

O caminho da governança das políticas públicas brasileiras passa, necessariamente, pela construção de capacidades estatais, essenciais para a provisão de diferentes bens e serviços e para a garantia dos direitos constitucionais nos distintos territórios, marcados pela heterogeneidade e desigualdade (Grin; Demarco; Abrucio, 2021). No caso da política climática, especialmente se comparada à área econômica ou à social, os déficits de capacidades são imensos nos municípios e ainda grandes nos estados, que são um pouco menos carentes. O problema aqui é acentuado pelas assimetrias regionais, particularmente nos lugares mais pobres e/ou menos providos de instrumentos estatais de gestão pública.

No nível federal, apesar de haver uma burocracia melhor, com espaço de proteção frente à interferência política, sua posição ainda é assimétrica frente a outros setores. Afora isso, não há um modelo de indução e intersecção com os técnicos e gestores federais com os subnacionais, o que não só acentua as desigualdades territoriais, como também dificulta ter maior escala e integração, necessárias para implementar ações e políticas que, necessariamente, terão um desenho descentralizado no Brasil.

O federalismo climático brasileiro, portanto, é constituído por baixa articulação e integração, além da falta de um projeto de construção de capacidades estatais. Há exceções, com destaque para o Programa Nacional de Formação e Capacitação de Gestores Ambientais (PNC), pactuado pelos três níveis na Comissão Tripartite Nacional e lançado em 2005, no primeiro governo Lula (Medeiros, 2024). Além disso, mais recentemente foram dados passos para se ter uma política nacional com efetividade ao longo do território nacional, como o Programa União com Municípios pela Redução do Desmatamento e Incêndios Florestais na Amazônia, dado seu foco em fornecer imediatamente capacidades estatais para os municípios que aderirem à meta nacional. Mas ainda é muito cedo para se avaliar os resultados dessas propostas.

Feita essa síntese sobre a atual situação da Governança Climática brasileira, fica a pergunta: como outros países federativos e complexos territorialmente, como o Brasil, estão lidando com o tema do Clima? É esse ponto que desenvolveremos neste trabalho.

3. O QUE A EXPERIÊNCIA FEDERATIVA COMPARADA PODE NOS ENSINAR SOBRE A GOVERNANÇA CLIMÁTICA?

Nesta seção, o foco será dado para as distintas trajetórias de oito países que, apesar de fortes diferenças entre si, são federativos e complexos, como o Brasil. O objetivo desta seção será compreender como as políticas de mudanças climáticas são tratadas, segundo a lógica

colaborativa e multinível. Tal panorama será importante para subsidiar a proposição de uma Governança Climática renovada para o caso brasileiro.

ÁFRICA DO SUL • Localizada no Continente Africano, a África do Sul possui 60,4 milhões de habitantes. O país é o sétimo maior produtor mundial de carvão e o décimo quarto maior emissor GEE. Suas emissões são, principalmente, derivadas do carvão, sendo que o setor de energia contribui com quase 80% de suas emissões totais. É possível dizer que a agenda climática não está consolidada no país, mas, apesar disso, todos os níveis de governo vêm adotando medidas pontuais.

A África do Sul é considerada uma quase-federação, tendo o sistema sido implementado na década de 1990, a partir de um compromisso, relutantemente, acordado entre o Congresso Nacional Africano (African National Congress – ANC) e o Partido Nacional, que representava o governo do *apartheid*, que estava terminando na época. O país possui nove províncias e governos locais divididos entre municípios metropolitanos, distritais e locais (De Visser; Du Plessis, 2023).

No que tange às competências federativas, o Governo Federal possui poderes exclusivos substanciais, sendo muitos deles centrais para as políticas de mudanças climáticas, como o uso da terra e a regulamentação das indústrias extrativas e do setor de energia. Também arrecada a maioria dos impostos e é responsável por distribuí-los, anualmente, aos três níveis de governo.

Ademais, seus poderes regulatórios se concentram nos principais setores para a temática, como o comércio e a indústria, bem como os recursos hídricos, a biodiversidade e a geração de eletricidade (De Visser; Du Plessis, 2023).

Os conflitos entre as províncias e o governo central são resolvidos pelo Tribunal Constitucional e, na prática, as competências concorrentes podem ser resumidas pelo papel legislador do governo central e implementador dos governos provinciais (De Visser; Du Plessis, 2023). Dessa forma, poucas leis provinciais são aprovadas, visto que o governo central ocupou boa parte do escopo legislativo nestes setores, possibilitando tanto uma padronização normativa quanto de gestão no país.

Em suma, sublinha-se o papel central das províncias na implementação de funções regulatórias, a partir de estruturas legislativas nacionais, no meio ambiente, na agricultura e na gestão de desastres. Um importante exemplo disso é visto na legislação nacional, que autoriza que os governos provinciais analisem e avaliem o impacto ambiental de empreendimentos, fazendo com que seja necessário aprovação deste ente, mesmo nos casos em que o governo local já aprovou a infraestrutura (De Visser; Du Plessis, 2023).

Ao contrário da baixa atuação das províncias, que aprovaram pouca ou nenhuma legislação ambiental, os governos locais sul africanos possuem papel central na governança climática. Cabe aos municípios a responsabilidade na prestação de uma vasta gama de serviços básicos, como água, saneamento, gestão de resíduos, fornecimento de

eletricidade aos usuários finais, saúde ambiental e planejamento urbano. No entanto, os governos federal e provinciais podem estabelecer padrões, regulando esses assuntos nos governos locais e padronizando suas atuações no território. Como resultado, há uma densa rede de legislações que minam, substancialmente, a autonomia local, regulando a atuação nas mudanças climáticas dos governos locais nos mínimos detalhes, especialmente quando há implicações orçamentárias. Por isso muitos municípios evitam atuar em importantes instrumentos da política ambiental no meio urbano, devido à rígida regulamentação federal (De Visser, 2012).

A maior força normativa federal e provincial, contudo, não impediu que muitos governos locais implementassem regulamentos relacionados às mudanças climáticas e reorganizassem suas estruturas institucionais para incluir diretorias e departamentos dedicados à pauta climática. Sendo essas iniciativas essenciais, tanto para trazer visibilidade política e institucional ao tema, como também por seu potencial em facilitar a construção de capacidades estatais locais (De Visser; Du Plessis, 2023).

Assim como o governo central adota Estruturas de Planos de Desenvolvimento Espacial (*National Spatial Development Framework – NSDF*), para direcionar o desenvolvimento do país, as províncias possuem as Estruturas de Desenvolvimento Espacial Provincial (*Provincial Spatial Development Frameworks – PSDFs*), importantes instrumentos de regulamentação da gestão local do uso da terra.

A importância dessas medidas é vista tanto por possuírem um foco regional, quanto por gerarem um modelo de receita municipal. Isto, pois, os governos locais são fortemente dependentes de taxas de propriedade e taxas de serviço e, portanto, o modelo fiscal local possui uma propensão a priorizar a busca da maximização da receita do desenvolvimento urbano e da prestação de serviços, como eletricidade à base de carvão. Entretanto, apesar do potencial de seus potenciais para o federalismo climático sul-africano, os mecanismos não são vinculativos para os municípios, limitando seus poderes de indução (De Visser; Du Plessis, 2023).

Sublinha-se que, antes da promulgação da Política Nacional de Resposta às Mudanças Climáticas (*National Climate Change Response Policy White Paper - NCCRP*), em 2011, foram os municípios que tinham atuação mais marcante na temática. Havia 125 projetos de governos locais no ano de aprovação da legislação federal. Com um foco nas dimensões de adaptação e mitigação, o NCCRP apresenta um plano abrangente para o curto, médio e longo prazo, chegando até o ano de 2050. Entretanto, observa-se que as metas de mitigação de emissão de GEE do país incluem uma trajetória de pico-platô-declínio das emissões de GEE, sendo o pico por volta de 2025. Isto é, espera-se que as emissões continuem a aumentar e, posteriormente, que haja uma estabilidade durante uma década e, somente a partir de então, um processo de diminuição dos termos absolutos. Para cumprir este planejamento, a legislação específica estratégias para diversos setores, como água, agricultu-

ra e ecossistemas, bem como apresenta àquelas específicas para a adaptação das mudanças climáticas, a partir de metas de redução e gestão de riscos de desastres (De Visser; Du Plessis, 2023). Nota-se, desse modo, que apesar da legislação avançar ao introduzir parâmetros nacionais e modelos de gestão de procedimentos e resultados, o projeto de mitigação ainda tem fragilidades para lidar com a urgência do tema na África do Sul, deixando-o para o futuro.

No que tange às dimensões relacionadas ao federalismo fiscal, destaca-se que o governo nacional centraliza os principais poderes tributários da África do Sul. Em contraste, os governos provinciais dependem, praticamente, de transferências intergovernamentais, que variam entre repasses anuais e transferências condicionadas. Já os governos locais são constitucionalmente autorizados a aumentar suas receitas, por meio de taxas de propriedade e de serviço, que corresponde a uma grande parte dos recursos nas grandes cidades, mas são quase inexistentes em municípios pequenos. Além disso, os governos locais contam com as transferências pelo fundo intergovernamental de divisão equitativa condicional e as transferências condicionadas. Com isso, apesar de haver alguns municípios que possuem iniciativas relevantes às agendas das mudanças climáticas, a imensa maioria dos governos locais mal consegue garantir a prestação dos serviços municipais mais básicos (De Visser; Du Plessis, 2023).

É interessante observar o potencial que o federalismo fiscal possui para a construção de uma visão sistêmica da governança climática na África do Sul.

O sistema do país é organizado para combinar tantas transferências, em prol da equidade territorial, bem como possui mecanismos de transferências condicionadas, que permitem a indução e coordenação de metas nacionais.

De relevância central para o modelo institucional sul-africano, tem-se o Conselho de Coordenação do Presidente (*President's Coordinating Council - PCC*), um fórum consultivo que reúne representantes dos três níveis, por meio dos principais ministros nacionais, os primeiros-ministros provinciais e um representante da Associação de Governos Locais da África do Sul (*South African Local Government Association - SALGA*). Além disso, há o Conselho de Ministros e Membros do Executivo (*Minister and Members of Executive Council - MIN-MEC*), que reúne ministros nacionais de meio ambiente e turismo, além de nove representantes provinciais (*Executive Councils - MECs*) e um representante da SALGA. Grande parte dessa arquitetura é replicada no nível provincial, onde os executivos provinciais se reúnem com os locais (De Visser; Du Plessis, 2023).

Específico para as mudanças climáticas, destaca-se o Comitê Interministerial sobre Alterações Climáticas (*Inter-Ministerial Committee on Climate Change - IMCCC*) e o Comitê Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (*Intergovernmental Committee on Climate Change - IGCCC*). O IMCC foi criado em 2009 para coordenar medidas de mitigação do país, sob a presidência do Ministro do Meio Ambiente. Para isto, o órgão tinha a função de

traçar diretrizes para normativas nacionais e deveria monitorar suas implementações. Nota-se que cabia a um departamento do Ministério de Meio Ambiente garantir sua capacidade técnica e administrativa, facultando-lhes também convidar representantes de outros setores⁽¹⁾.

O IGCC foi criado em 2008 para a troca de informações entre o governo central e os provinciais. Destaca-se a importância do fórum para informar os entes sobre os posicionamentos adotados pelo país nas arenas internacionais. Ademais, o fórum almejava coordenar as normativas setoriais que pudessem ter impacto nas mudanças climáticas, incluindo sua implementação e monitoramento.

Apesar do potencial destas estruturas para a governança climática da África do Sul, que poderiam promover coordenação vertical e horizontal, os fóruns possuem baixa eficiência e têm tido, por ora, pouco impacto nas políticas (Climate Action Tracker, 2020). Além disso, nota-se que os fóruns intergovernamentais seguem a "hierarquia" da federação sul africana, tendendo a ter suas dinâmicas dominadas pela esfera mais alta do governo envolvida. Como resultado, pode-se resumir seu papel como focado no monitoramento das ações subnacionais, no qual se destaca a sub-representação local, apesar do ente possuir papel central nas duas dimensões das mudanças climáticas no país. Por fim, destaca-se ainda que o desenho institucional da África do Sul falha na coordenação de seus fóruns, visto que não há registros de comunicação formal entre eles (De Visser; Du Plessis, 2023).

(1) Ver mais em: <https://www.climatepolicydatabase.org/policies/inter-ministerial-committee-climate-change-imccc-south-africa-2009>.

De modo geral, a África do Sul pode ser representada por um modelo de ampu-lheta, no qual há um Governo Federal forte, províncias relativamente fracas e uma combinação de cidades fortes e municípios fracos (Steytler, 2017). Todavia, as construções de capacidades estatais acontecem, em geral, somente de forma fragmentada e insuficiente (De Visser; Du Plessis, 2023).

Portanto, como visto, apesar do gover-no local possuir bons instrumentos para as mudanças climáticas, as iniciativas encontram-se espalhadas, necessitando de maior coordenação federativa vertical e horizontal. Vale sublinhar que este cenário ocorre, a despeito da existência de instituições formais, que possuem estrutura adequada à promoção de relações intergovernamentais coordenadas e co-operativas, vertical e horizontalmente. Há complicações adicionais relacionadas aos altos e persistentes níveis de pobreza, legados de injustiça territorial e ambiental e baixas capacidades estatais nos três ní-veis. Isto é, assim como o caso de outros países do Sul Global deste relatório, o país tem a missão de combinar a justiça social e climática, num contexto de marcadas injustiças sociais, econômicas e raciais, oriundas, principalmente, de seus passa-dos de explorações coloniais. Desta forma, a governança do país pode ser resumida por sua fragmentação institucional, baixa visão sistêmica, existência de importan-tes arenas de pactuação subaproveitadas, baixas capacidades governativas e fraca consolidação do tema na agenda política.

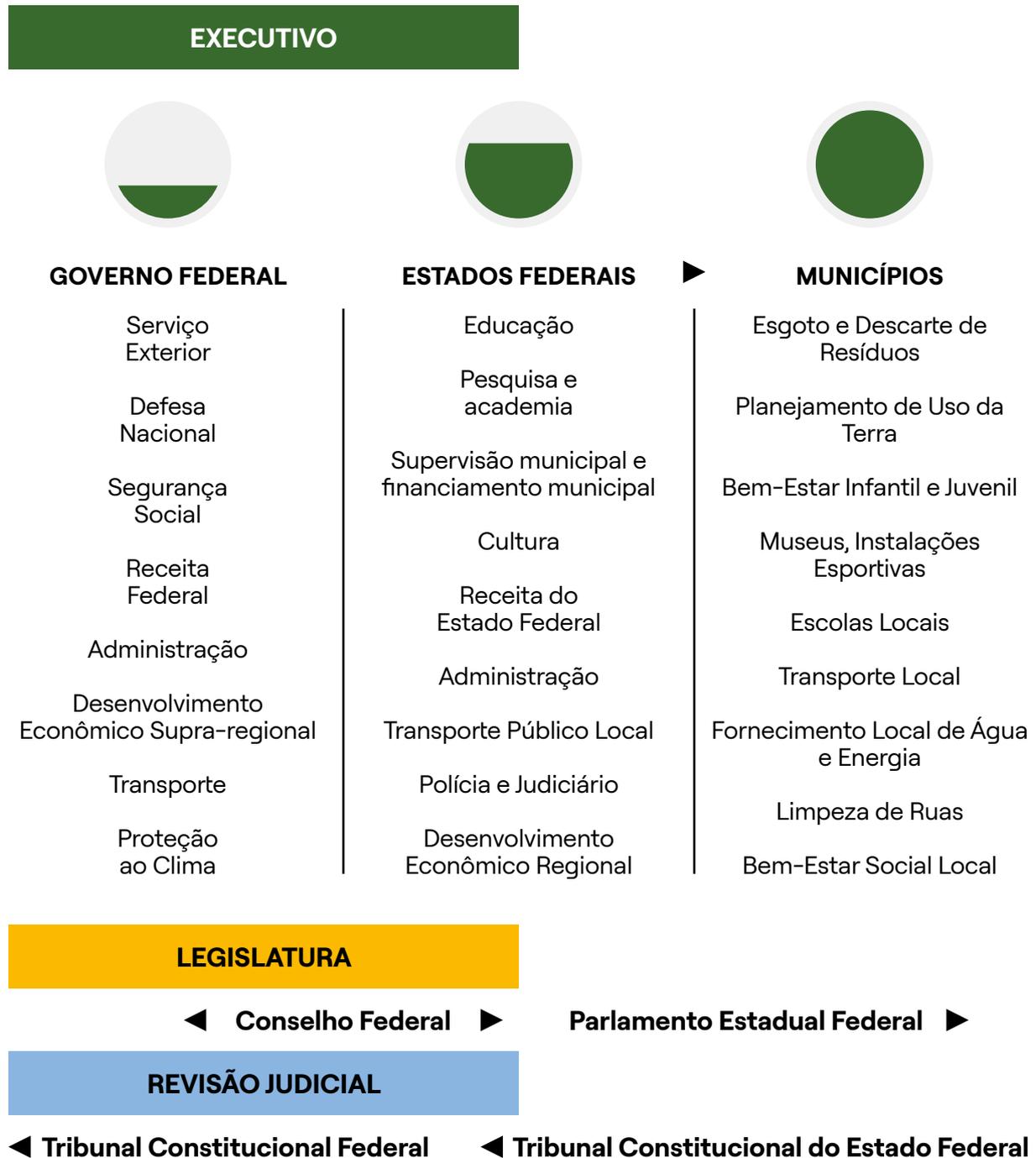
ALEMANHA • A Alemanha é um país altamente industrializado com um gran-de setor manufatureiro. Tendo muitas

regiões fortemente dependentes das indústrias tradicionais e da extração e combustão de combustíveis fósseis, as emissões per capita de GEE do país fica-ram acima da média da União Européia em 2019, mesmo sendo um dos primeiros países do mundo a levar a sério a polí-tica ambiental e climática. O país possui 84,48 milhões de habitantes, que serão afetados de maneiras distintas pelas mudanças climáticas, como pelas inun-dações das regiões dos rios Elba, Weser, Ems e Baixo Reno, ou ainda pelas erosões costeiras no Mar do Norte e pelas ondas de calor e estresse térmico, principal-mente no sudoeste do país.

A Federação alemã possui 16 Länder (estados) dotadas de ampla autonomia. Além do sistema federativo e parlamen-tarista, o país adota o modelo bicame-ral, no qual a representação das Länder é prevista na Câmara Alta (Bundesrat) e a Câmara Baixa (Bundestag) representa a população, eleita por voto direto. Seu Tribunal Constitucional Federal (Bun-desverfassungsgericht) tem metade dos juízes eleitos pelo Bundestag e a outra metade pelo Bundesrat. Desta forma, o próprio sistema alemão garante impor-tantes salvaguardas federativas para as Länder frente ao Governo Federal.

Com raízes estruturais históricas que remetem à Idade Média, a Alemanha é um país marcado por uma combinação de forte descentralização com um modelo cooperativo presente na ideia de joint de-cision-making. Isto é, “a divisão de respon-sabilidades no federalismo alemão não é uma separação estrita, no entanto; mas sim um sistema de cooperação, intercone-xão e interdependência das relações [in-tergovernamentais]” (Gunlicks, 2003, p. 61).

Figura 2. Competências e atribuições dos níveis federal, estaduais e municipais da Alemanha



Fonte: Thöne; Bullerjahn, 2020 apud Lopreato, 2022.

As legislações concorrentes são a maioria no caso alemão e, nestes casos, prevalecem as legislações federais, não possibilitando que haja medidas sobrepostas pela dupla autoridade. Desta forma, cabe às *Länder* legislarem em áreas nas quais o *Bund* não definiu os padrões nacionais. Isto ilustra o objetivo do país de prover padrões de bem-estar com igualdade a todos os cidadãos, apesar de garantir também que as *Länder* tenham espaço para introduzirem características próprias às suas ações (Lopreato, 2022). Em outras palavras, há uma combinação de um padrão nacional por todo país junto às especificidades territoriais devido à abertura das *Länder* na descentralização. Destaca-se que há, inclusive, políticas federais que especificam que as *Länder* têm abertura para fazer suas próprias legislações estaduais relacionadas à temática climática.

A própria construção legislativa é marcada por negociação e a cooperação, uma vez que as *Länder* participam do processo legislativo e do modelo de repartição das tarefas, por meio do *Bundesrat*, e utilizam seus poderes de veto em matérias de interesse estadual (Lopreato, 2022). Com isso, em geral, as relações horizontais na Alemanha centram-se em reações à esfera nacional. Isto se reflete no envolvimento dos estados em ações para propostas defendidas, conjuntamente, no *Bundesrat* ou ações coordenadas para enfrentar determinadas posições do *Bund* (Benz, 2009 apud Lopreato). É interessante observar que, no caso alemão, a Câmara Alta – que seria o Senado brasileiro – pode ser compreendida como uma instância de pactuação e coordenação federativa.

Por um lado, esta abertura permite que os estados exerçam influência na estrutura federal, o que tem levado a exemplos bem-sucedidos de colaboração, difusão e emulação de políticas públicas. Exemplo disso é visto na aprovação de Leis Climáticas em muitas *Länder* e a criação de agências climáticas e de energia para a sua implementação nos níveis regionais e locais. Por outro lado, o processo legislativo alemão é, geralmente, lento, o que faz com que, por exemplo, a legislação do *Bund* sobre redução de GEE não fosse muito ambiciosa, dada a necessidade de negociar com muitos atores – isso ficou expresso na oposição de algumas *Länder* à eliminação da geração de eletricidade a partir da queima do carvão ou à construção de uma rede elétrica capaz de transmitir eletricidade renovável de norte a sul do país (Eichner, 2018; Neukirch, 2020 apud Eckersley et al., 2023).

A Constituição alemã (*Grundgesetz*) não atribui responsabilidade legal pelas mudanças climáticas e energias renováveis aos níveis específicos de governo, sendo a política de mudanças climáticas de competência concorrente. Desta forma e tendo em vista a primazia do *Bund*, pode-se dizer que a maioria das decisões na política climática é tomada em Berlim ou em Bruxelas (Capital da União Europeia – UE), havendo inclusive diretrizes da UE que são transpostas diretamente à legislação federal e implementadas pelas *Länder*. Salienta-se, entretanto, que a Alemanha é o país mais poderoso do bloco e possui influência significativa sobre sua direção da política de mudanças climáticas na União Europeia (Eckersley et al., 2023).

De maneira geral, dentre as políticas setoriais relacionadas à temática, as Länder têm competência sobre o planejamento espacial, desenvolvimento regional e transporte regional público. Cabe destacar que, devido ao princípio da concorrência, outros setores relevantes são restritos ao *Bund*, como os setores de energia e transporte, devido aos Sistema de Comércio de Emissões, Padrões de Emissões de Veículos e Infraestrutura Energética (Eckersley et al., 2023). Mesmo com essas divisões, os governos estaduais são responsáveis pela implementação da maioria das leis federais (Behnke, 2020 apud Eckersley et al., 2023), permitindo-lhes que tomem decisões relevantes quanto aos modelos de gestão de procedimentos e de pessoas. Destaca-se ainda que o ente possui jurisdição sobre o governo local, considerado formalmente como unidades administrativas subordinadas às Länder, mas que possui atuação autônoma nas questões de sua jurisdição.

O nível local é relevante para as mudanças climáticas não somente pelo papel da coordenação multinível para a implementação das políticas públicas federais e estaduais (Eckersley, 2018), mas também pelas suas atribuições em temas como uso da terra e resíduos sólidos. Todavia, os governos locais não são obrigados a adotar medidas sobre as mudanças climáticas, com exceção dos municípios de Länder que tenham aprovado legislação que especifique atribuições a eles e lhes forneça os recursos necessários para isto. Sendo que, caso o Land não adote medidas sobre o tema, os governos locais podem implementar ações voluntariamente na maioria dos estados.

Como resultado, há diversas iniciativas locais relevantes e até mais ambiciosas do que as dos outros níveis, resultando também em situações nas quais são estabelecidas relações entre os municípios e o Governo Federal diretamente e sem a intermediação do nível estadual, inclusive com o fornecimento de fundos significativos ao ente local (Eckersley et al., 2023). Cabe salientar que a Alemanha conta com um sistema de equalização fiscal, garantindo que as receitas sejam redistribuídas entre as Länder, facilitando, com isso, a cooperação federativa. Assim, o país dispõe de características centrais à governança colaborativa: financiamento federativo e parâmetros nacionais alinhados às especificidades territoriais (Lopreato, 2022).

Destaca-se também o papel das associações de políticas públicas alemãs, que reúnem os dois níveis: as *Bund-Länder Arbeitsgemeinschaften*. Como o próprio nome já diz, trata-se de órgãos que buscam abordagens coletivas e colaborativas, em trabalhos conjuntos, (*Arbeitsgemeinschaft(en)*) entre a União (*Bund*) e os estados (*Länder*). Dentre elas, destaca-se as *Bund-Länder Arbeitsgemeinschaften* de clima, de energia, de mobilidade e de sustentabilidade. Como visto no relatório 1, fóruns de gestores são essenciais para que se encontrem soluções territorializadas e para que haja legitimidade constante da governança multinível, e isso tem bastante importância no caso alemão.

A Alemanha vem se destacando pela sua capacidade de reduzir suas emissões de GEE, sendo, inclusive, um dos únicos países a cumprir as metas do Protocolo de Kyoto.

Contudo, é preciso ressaltar que parte desta trajetória é explicada por processos históricos vividos pelo país, visto que, após a reunificação alemã, houve o fechamento massivo de instalações industriais e de combustíveis fósseis obsoletas da Alemanha Oriental, a antiga RDA⁽²⁾. Diante disso, o processo desacelerou e outras medidas foram necessárias para que o país continuasse a diminuir suas emissões (Eckersley et al., 2023).

A Lei Federal de Proteção Climática (*Bundes-Klimaschutzgesetz – KSG*) foi promulgada em 2019, momento no qual metade das *Länder* já dispunham de legislação própria no tema. No entanto, a KSG buscou um desenho colaborativo e especificou que as legislações estaduais continuam valendo e que as demais *Länder* poderiam promulgar suas próprias legislações, mas mantendo a compatibilidade com a lei federal. Dentre os avanços da legislação está a promessa de alcançar o NetZero antes do prazo, ou seja, já em 2045 (Bundesministerium der Justiz, s/d). Desta forma, nota-se que a normativa federal é importante ao induzir um padrão nacional, alinhado às especificidades territoriais e à autonomia local, sendo esta uma das características centrais à governança colaborativa e para os Sistemas Nacionais de Políticas Públicas, como demonstrado no relatório 1.

Passando a ser um modelo de inspiração para outros países desenvolvidos, a *Energiewende* foi inicialmente muito popular entre o público alemão, a despeito da oposição das *Länder* do sul. Apesar da Baviera e *Baden-Württemberg* terem emissões de GEE per capita relativa-

mente baixas, eles eram fortemente dependentes da energia nuclear e a *Energiewende* priorizou a eliminação gradual desta matriz energética. Como resultado, ambas as *Länder* preencheram a lacuna deixada pela energia nuclear com energias renováveis, principalmente a energia solar (Eckersley et al., 2023).

O país também foi capaz de avançar nos setores industriais, a despeito de seus interesses desempenharem um papel fundamental na formulação da política climática e energética e serem um dos principais responsáveis pelas emissões alemãs. Sob a liderança da atuação do Partido Verde (*Die Grünen*) e de agências de clima e energia, a Alemanha adotou uma transição energética em pequena escala e incentivou a adoção de energia limpa nas indústrias. O sucesso inicial deste processo é explicado por sua estrutura federativa, que facilitou a cooperação e a adesão de diferentes órgãos em todos os níveis (Eckersley, 2018; Weidner; Mez, 2008).

O arranjo federativo alemão pode ser compreendido como benefício às políticas de mudanças climáticas e não um desafio adicional à temática, apesar dos interesses contrários às políticas de mudanças climáticas serem geograficamente bem estabelecidos. Vale ressaltar que a institucionalidade cooperativa só resulta em colaboração quando há um alinhamento de objetivos, visto que é possível que diferentes *Länder* adotem estratégias contrastantes para tentar alcançar metas semelhantes àquelas estabelecidas pela legislação federal, principalmente quando os problemas envolvem diferentes níveis e são intersetoriais e transversais.

(2) República Democrática Alemã (Deutsche Demokratische Republik – DDR).

Além disso, a partir do momento em que a pauta avança e torna-se “ameaça” para setores econômicos, pode haver um enfraquecimento dos laços que sustentam essa colaboração, podendo tornar suas medidas menos eficazes quando é difícil chegar a um acordo entre os principais envolvidos. Isto é especialmente importante uma vez que as coalizões de defesa ambientais e climáticas do país são historicamente relevantes, mas estão passando a se contrastar cada vez mais com os interesses econômicos poderosos (Eckersley et al., 2023).

Desta forma, nota-se que a Alemanha dispõe de elementos centrais à governança colaborativa, como uma visão sistêmica, por meio de parâmetros nacionais descentralizados, um sistema fiscal equalizador e não foram encontrados registros que avaliem a necessidade da construção de capacidades estatais - a despeito das marcadas diferenças que persistem com o legado da divisão do país após a Segunda Guerra. Além disso, aspectos centrais de Sistemas Nacionais de Políticas Públicas também estão presentes no país, como mecanismos institucionais de coordenação multinível e os Conselhos de Secretários. Todavia, como evidenciado no relatório 1, a tríade da legitimidade social, política e técnica é central, tornando seu avanço limitado nas metas de mitigação, na medida em que crises econômicas, energéticas e políticas se acentuam no país.

AUSTRÁLIA • Situada na Oceania, a Austrália é um dos maiores emissores *per capita* de CO₂ do mundo e o maior emissor *per capita* entre as democracias

industrializadas. A principal fonte de emissões do país é a geração de energia, que é marcada pelo uso do carvão. O carvão é encontrado em abundância no país, sendo a sua segunda exportação mais valiosa, logo depois do minério de ferro. Como resultado, se, por um lado, é viável que toda a eletricidade do país seja renovável, por outro lado, a Austrália adota medidas modestas na pauta de mitigação dos GEE. O contraste entre esses dois potenciais energéticos australianos pode ser exemplificado pelo foco dado pelo plano econômico *Future Made in Australia*, que afirma almejar que o país alcance o *Netzero* (Figura 3). Apesar disso, o país possui 26,64 milhões de habitantes, sendo sua população, desproporcionalmente, localizada na zona litorânea e, portanto, estando fortemente vulnerável às mudanças climáticas.

Portanto, para entender melhor a dinâmica da Federação australiana, é importante destacar os aspectos ambientais e geográficos. Visto que, apesar de o país possuir grande potencial de energia solar e eólica, ele é também marcado por suas vastas reservas de carvão e gás, que historicamente movem a economia do país.

A Austrália é uma Federação composta por seis estados, dois territórios autônomos e entes locais, que são divididos entre *cities* (cidades grandes) e *towns* (cidades pequenas). O país dispõe de uma ampla gama de mecanismos de coordenação federativa e, tradicionalmente, faz uso de instrumentos, como os acordos intergovernamentais e as reuniões regulares de governantes e de burocratas.

Figura 3. Future Made in Austráliae municipais da Alemanha



Fonte: Future Made in Australia, s/d.

Em substituição ao Conselho de Governos Australianos (*Council of Australian Governments – COAG*), que foi o principal fórum intergovernamental de 1991 até 2020, foi instituído o Gabinete Nacional (*National Cabinet*), que reúne o Primeiro-Ministro e os Primeiros-Ministros estaduais e territoriais para debaterem questões de interesse nacional (Federation, s/d).

Há ainda os Conselhos Ministeriais de Gestão de Emergências, Energia e Mudanças Climáticas, Ambiente, Agricultura e Água, que, juntos com outros 15 fóruns, compõem a estrutura institucional da governança australiana. Esses Conselhos foram instituídos a fim de propiciar um canal formal, no qual os Ministros podem discutir questões específicas de suas

áreas de atuação, por meio de reuniões intergovernamentais, sendo que suas reuniões devem ser reportadas diretamente ao Gabinete Nacional (Federation, s/d). Nota-se, portanto, que a engenharia institucional da Austrália é estruturada para favorecer relações federativas coordenadas e cooperativas, desempenhando um papel essencial para a construção de consensos e normativas condizentes com as diversidades socioeconômicas e ambientais do país. Sendo que, como visto nos relatórios anteriores, essas instituições são fundamentais para que as relações verticais e horizontais sejam coordenadas e cooperativas, bem como para que suas políticas públicas sejam construídas à luz da lógica sistêmica.

Além disso, uma importante inovação institucional australiana é o Conselho da Federação Australiana (*Council for the Australian Federation – CAF*), um fórum que reúne líderes estaduais e territoriais sem a presença do governo central (*Commonwealth*). Dentre os objetivos do CAF, tem-se o aprimoramento do federalismo australiano e o trabalho em prol de entendimentos comuns, para que os entes possam se posicionar, conjuntamente, frente ao *Commonwealth*⁽³⁾. Além disso, os membros do CAF buscam assumir um papel de liderança em questões-chave de política nacional, inclusive aquelas marcadas pela inação federal (Council, s/d). De maneira geral, a cooperação horizontal ocorre quando divergências políticas tornam a atuação junto com o Governo Federal uma opção pouco interessante. Exemplo disto foi visto quando o partido trabalhista ocupou todos os governos subnacionais (2002-2008), resultando na intensificação das relações intergovernamentais horizontais. (Fenna, 2023). Desta forma, o sistema federativo australiano possui a vantagem de permitir que a pauta climática avance no país, a despeito de outros níveis, ou seja, propicia um federalismo compensatório, quando há oposição política que inviabiliza a cooperação.

Grosso modo, o Governo Federal australiano controla a receita proveniente de impostos sobre vendas do país e tem prerrogativa exclusiva nas relações internacionais e na segurança, ao passo que os estados e territórios são responsáveis por fornecer bens e serviços à população. Com isso, suas relações

intergovernamentais são predominantemente verticais e de cima para baixo, dada a autoridade constitucional expandida do Commonwealth e seus recursos institucionais (Phillimore; Fenna, 2017 apud Fenna, 2023).

O *Commonwealth* tem ampla autoridade e recursos para induzir metas para a mitigação de mudanças climáticas, com a intensidade que preferir. Primeiramente, a partir do controle fiscal, pois o Governo Federal é capaz de exercer forte influência e controle em diversas áreas da política, sendo possível destacar o papel do uso de condicionalidades em suas transferências intergovernamentais. Além disso, cabe somente ao plano federal implementar medidas relacionadas ao crédito de carbono, dado a sua competência fiscal, sendo este um importante mecanismo para a redução de emissões de GEE. Ademais, destaca-se sua prerrogativa exclusiva em assuntos externos, tendo em vista a centralidade das arenas internacionais para a temática, como abordado no relatório 2. Vale realçar que há um reconhecimento da centralidade do Commonwealth na política de energia, visto que, a partir da criação do *National Electricity Market* em 1998, que passou a conectar quase todas as redes estaduais (com exceção da Austrália Ocidental e o Território do Norte).

No que tange às competências dos entes federativos, os subnacionais possuem jurisdição primária sobre quase todas as funções relevantes à temática climática: gestão de terras e recursos; transporte e planejamento urbano; infraestrutura e meio ambiente.

(3) Conceito similar ao de União no Brasil.

Além disso, apesar dos assuntos externos serem prerrogativa federal, os estados podem intervir em legislações derivadas de tratados internacionais, gerando, com isso, sobreposições. O fato é que o nível estadual possui uma série de possibilidades para atuar nesta política setorial, tendo desempenhado papel central para as metas Australianas. Com isso, grande parte da formulação de políticas de mudança climática do país vem dos entes estaduais. É interessante observar que eles têm vinculado suas medidas de redução das emissões de GEE aos efeitos de riscos previstos para seus territórios (Fenna, 2023). Desta forma, ao unir ambas as dimensões da política de mudanças climáticas, os governantes são capazes de convencer a população da relevância de suas medidas, apesar da forte resistência da população Australiana.

Como resultado, no entanto, nota-se um grau de diversidade entre os governos subnacionais Australianos. Porém, isto não ocorreu devido à compreensão da necessidade de adaptar a política setorial às particularidades territoriais, mas sim devido às distintas pressões políticas e disponibilidades de recursos naturais. Isto é, as variações regionais não podem ser explicadas como uma vantagem do governo multinível, tendo a inação federal nacional (Fenna, 2023), ou em outras palavras, a insustentabilidade de promulgação de uma legislação nacional pressionado outros estados a aumentarem suas metas, a fim de compensar a inatividade de outras regiões, como a Austrália Ocidental (Hannam, 2024).

Importante exemplo deste cenário é visto no setor de energia, no qual destaca-se a iniciativa do governo trabalhista de Nova Gales do Sul de introduzir me-

didadas para o comércio de emissões, em 2003. Trata-se do primeiro mecanismo obrigatório para o comércio de gases de efeito estufa do mundo. Este mecanismo foi essencial para que Nova Gales do Sul, junto com outros estados, pressionassem o Commonwealth em prol de um comércio nacional de emissões e do compromisso com metas mais ambiciosas de mitigação. Neste período, os governos subnacionais eram controlados pelo Partido Trabalhista, que se uniram em prol de uma “força tarefa” para o tema (National Emissions Trading Taskforce), que decidiu, em reunião do COAG, dar prosseguimento à pauta independente do posicionamento adotado pelo *Commonwealth*.

A partir da eleição do Partido Trabalhista no nível federal, o governo de Kevin Rudd ratificou o Protocolo de Kyoto e introduziu o sistema nacional de cap-and-trade (*Carbon Pollution Reduction Scheme – CPRS*). Todavia, o CPRS foi substituído pelo *Clean Energy Future*, em 2012, sendo considerado um avanço no tema, a partir da coalizão verde e trabalhista de Julia Gillard, que impôs um preço no carbono e estabeleceu a estrutura para esquema de comércio de emissões. Entretanto, nas eleições seguintes, os trabalhistas foram derrotados, e um dos motivos foi a pauta do mercado de carbono, resultando em sua revogação pelo governo seguinte (Fenna, 2023). Ver este caso à luz do princípio da legitimidade triade, ou seja, política, social e técnica, nos permite compreender como elas são, fortemente, interligadas.

O grande foco estadual tem se concentrado na transição energética, visto que a geração de eletricidade é a principal fonte de emissões Australianas, que é dominada por usinas a carvão.

As principais estratégias estaduais para impulsionar as energias renováveis foram as tarifas feed-in, que forneciam um subsídio cruzado para a adoção de energia solar nos telhados. Visto como um resultado bem-sucedido dos entes, a Austrália passou a ser líder mundial em energia solar em telhados. Dentre as iniciativas, destaca-se também o Renewable Energy Act 2006, do estado da Victoria, visto que o estado assumiu metas mais ambiciosas que o parâmetro nacional, o MRET. O MRET foi a primeira meta obrigatória de energia renovável do mundo (Kent; Mercer, 2006), porém, exigia que somente 2% da eletricidade fosse gerada com fontes renováveis até o final da década de 2000, ao passo que a meta de Vitoria já estabelecia 10% até 2016 (Fenna, 2023).

Por fim, destaca-se que, com exceção da Austrália Ocidental, que vem aumentando suas emissões (Hannam, 2024), todos os estados já tinham metas de redução de emissões em 2019, assim como um dos dois territórios, o território da capital australiana (*Australian Capital Territory – ACT*). Em 2021, todas as jurisdições se comprometeram com o Net-zero até 2050 ou mesmo antes, como é o caso da ACT, que busca alcançá-la em 2045 (Cleary; Graham, 2021). Desse modo, observa-se que o setor de energia é o único que não vê suas emissões aumentando, podendo ser explicado pelo federalismo compensatório da Austrália (Fenna, 2023), num cenário de atuação estadual destacada.

Em contrapartida aos outros dois níveis, o nível local ocupa um lugar de subordinação na Federação australiana, sendo considerado uma parte dos seus estados. Os governos locais estão auto-

rizados a exercer somente o poder que os estados lhes delegam. Apesar disso, importantes iniciativas de ambas as dimensões foram adotadas neste nível. As suas iniciativas de mitigação são basicamente de longo prazo, como o foco na sustentabilidade, no planejamento urbano, na infraestrutura e no transporte. Ao passo que a adaptação é tida como uma dimensão chave para o ente local, visto que se considera que eles estão “na linha de frente”, ao lidar com os impactos das mudanças climáticas (SCCC, 2012 apud Fenna, 2023).

As políticas compensatórias proporcionadas pelo sistema federativo vêm desempenhando papel central no caso australiano. Isto fica mais evidente quando o perfil de emissões do país analisado demonstra que todos os principais setores estão aumentando suas emissões, com exceção da geração de energia, na qual os estados protagonizam, historicamente, a transição energética. Além disso, a engenharia institucional australiana fornece uma série de instrumentos para a pactuação de metas e a coordenação de sua implementação, como é o caso dos fóruns federativos do país. Sublinha-se que, como visto nos relatórios anteriores, instituições formais de coordenação intergovernamental são centrais para os Sistemas Nacionais de Políticas Públicas e para a construção de uma governança federativa, multinível e colaborativa. Por fim, é interessante observar como a vinculação entre as duas dimensões das mudanças climáticas é essencial para o convencimento da população da necessidade de adotarem medidas de mitigação, e com isso, propiciando maior legitimidade social e política às ações.

Porém, o caso demonstrou que, apesar do sucesso desta estratégia na ampliação das coalizões de defesa das políticas climáticas, seu potencial é perdido quando um dos apoios da tríade é enfraquecido.

CANADÁ • O Canadá ocupa o décimo lugar global em emissões absolutas de GEE e décimo primeiro em emissões per capita (Ritchie; Roser, 2020). Dispondo de vastas fontes de recursos fósseis, medidas relacionadas à mitigação das mudanças climáticas enfrentam forte resistência de setores econômicos e da população em geral. Apesar de os eleitores alegarem apoiar medidas relacionadas às mudanças climáticas, eles são fortemente resistentes a elas quando há qualquer impacto em seus custos de vida (Harrison, 2023).

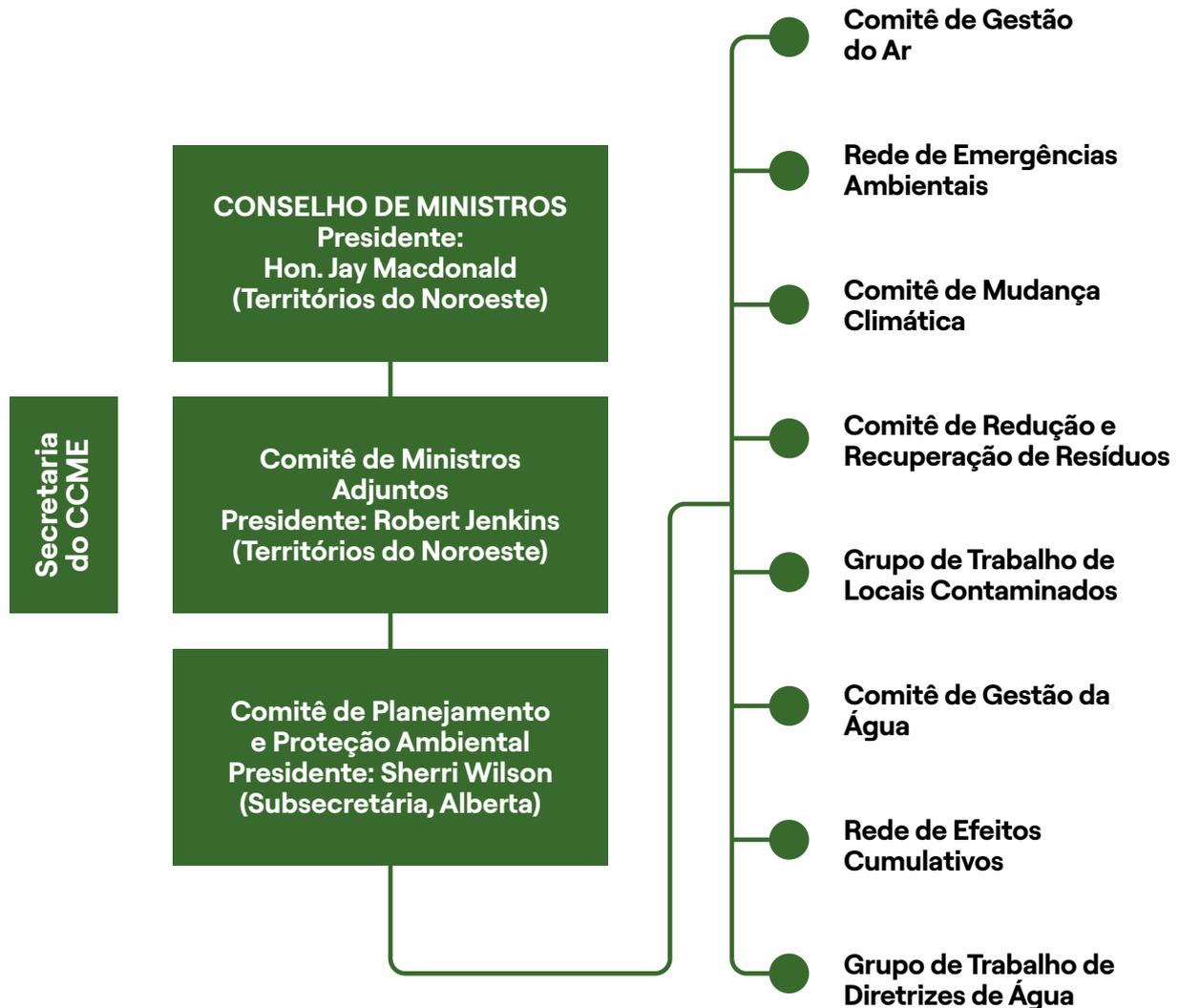
Contando com 40,1 milhões de pessoas, o Canadá é uma Federação com 10 províncias e 3 territórios, e todos realizam eleições majoritárias. O federalismo canadense é o mais descentralizado entre os estudados aqui – em termos comparativos mais gerais, só o suíço é tão descentralizado quanto o caso do Canadá. Sua característica quase confederativa dá grande poder às províncias e à cooperação horizontal, como veremos adiante.

Para os propósitos deste estudo, destaca-se o papel do Conselho Canadense de Ministros do Meio Ambiente (*Canadian Council of Ministers of the Environment – CCME*), visto que o órgão possui centralidade na governança multinível do país (Figura 4). O CCME existe desde 1964 e é composto pelos ministros do meio ambiente dos governos federal, provincial e territorial. Contando com ao menos uma reunião ao ano, o CCME delibera por con-

senso e sua presidência é alternada entre os 14 ministros, ou seja, o ministro federal ocupa uma posição igual a dos demais ministros provinciais. Além disso, os membros do alto escalão da burocracia estabelecem grupos de trabalho, com especialistas dos três níveis, para trabalharem, colaborativamente, em prol de metas específicas, contando com suporte permanente da secretaria.

No que tange aos setores de políticas públicas relacionadas às mudanças climáticas, por um lado, destaca-se que as províncias possuem amplo poder de propriedade para proteger ou explorar recursos naturais e têm autoridade para regular as fontes de poluição públicas ou privadas dentro de suas fronteiras. Por outro lado, são de competência federal os projetos de infraestrutura interprovinciais, como dutos e linhas de transmissão de eletricidade, bem como os produtos vendidos no comércio interprovincial ou internacional, como os veículos automotores. Além disso, baseado em seu poder no direito penal e com argumentação semelhante àquela utilizada na regulamentação de substâncias tóxicas, o ente federal estabelece padrões setoriais para os combustíveis, as emissões de metano e as usinas de energia. Ademais, o Governo Federal recorreu à Suprema Corte para regulamentar a precificação dos GEE, com base em sua prerrogativa para fazer leis para a paz, a ordem e o bom governo do Canadá. Esta decisão ocorreu a partir do entendimento da Corte de que as províncias enfrentam um problema de ação coletiva, dado às externalidades negativas inerentes da temática. Como resultado, a Corte concedeu ao governo federal, um poder delimitado para superar a competição econômica e os vetos provinciais.

Figura 4. Governança Multinível no Canadá



Fonte: Conselho Canadense de Ministros do Meio Ambiente, s/d.

Apesar desta vitória para o governo central, aponta-se que, devido às incertezas quanto às competências dos entes, raramente as legislações estaduais podem ser questionadas constitucionalmente na Corte Superior (Harrison, 2023). Sendo uma

matéria de responsabilidade compartilhada, a trajetória da política climática canadense pode ser compreendida a partir das variações da atenção pública às mudanças climáticas, que impactaram as dinâmicas intergovernamentais de maneira cíclica.

Primeiramente, entre 1990 e 2006, a política setorial ficou marcada pela “armadilha de decisão conjunta” (Scharpf, 1988), devido ao poder de veto de províncias com economias altamente dependentes de combustíveis fósseis, possibilitada pelo princípio informal do consenso. Em segundo, entre 2007 e 2015, frente a um cenário de inação federal, houve províncias que adotaram políticas ambientais e climáticas, porém, essas iniciativas não foram capazes de se disseminar em províncias mais dependentes de combustíveis fósseis. Em terceiro, o período a partir de 2016 pode ser caracterizado pelo unilateralismo federal, tanto pelo rompimento da norma informal do consenso para a política climática canadense, quanto pela promessa federal de intervenção (Harrison, 2023).

Dentre as iniciativas adotadas neste último período, destaca-se o Quadro Pan-Canadense de Crescimento Limpo e Mudanças Climáticas (*Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change – PCF*). A PCF inclui medidas de ambas as dimensões das mudanças climáticas, sendo necessário sublinhar, especialmente, a precificação do carbono, que foi apresentada como seu 'componente central'. Ressalte-se que essa legislação combinou parâmetros nacionais às especificidades territoriais, visto que a legislação autorizou os governos provinciais a elaborarem seus próprios planos, desde que utilizassem o federal como referência.

Especificou-se também a obrigatoriedade de o plano contar com uma ampla cobertura, que abarcasse tanto setores

econômicos quanto a população de maneira geral, facultando-lhes a opção de adotarem um imposto sobre o carbono ou um esquema de cap-and-trade. Além disso, explicitou-se que os planos provinciais que não atendessem ao padrão da referência não seriam promulgados. Nota-se que, em províncias nas quais o ente federal teve que atuar devido ao não cumprimento do padrão nacional, estabeleceu-se que as receitas provenientes desta precificação serão retornadas ao ente, através de programas de apoio à transição da indústria e não aos próprios governos locais (Harrison, 2023). Ressalte-se, portanto, que a legislação avança não somente ao introduzir padrões nacionais com descentralização territorial, mas também por possuir interessante papel para o financiamento federativo e como um instrumento de coordenação vertical.

Apesar do site oficial canadense argumentar que a medida foi desenvolvida com as províncias e territórios e com consultas aos povos indígenas⁽⁴⁾, “[as populações indígenas] foram deliberadamente excluídas das mesas de trabalho para que não afetassem as políticas de manutenção dos combustíveis fósseis no solo por meio da implementação de precificação do carbono”. Como resultado da ausência de importante ator para a governança multinível canadense, a legislação ignora as especificidades encontradas nas realidades dos povos indígenas e as desigualdades estruturais que enfrentam. Além disso, o conhecimento indígena não é reconhecido na legislação (ICA, 2024).

(4) Ver mais em: <https://www.canada.ca/en/services/environment/weather/climatechange/pan-canadian-framework.html>.

Houve uma grande evolução de conteúdo e de governança colaborativa com a Lei Canadense de Responsabilidade pelo Net-Zero (*Canadian Net-Zero Emissions Accountability Act*). Promulgada em 2021, ela prevê que todas as metas elaboradas devem combinar evidências científicas com os conhecimentos tradicionais dos povos indígena, evidenciando a relevância de ambos os atores em sua governança multinível. Destaca-se também que, além de metas de mitigação para o curto, médio e longo prazo, a legislação avança ao induzir uma coordenação horizontal e intersetorial, visto que o Ministro das Finanças passa a ser obrigado a preparar, anualmente, relatórios sobre os riscos e oportunidades financeiras associados às mudanças climáticas (Harrison, 2023). Nota-se, portanto, que a normativa promove a intersetorialidade e transversalidade da política setorial, ao apontar como diferentes políticas setoriais impactam e são impactadas pela pauta climática. Sendo que, tendo em vista que os principais partidos políticos já adotaram o consenso científico do IPCC, mas divergem no interesse em implementar medidas assertivas para a mitigação dos GEE (Harrison, 2023), a medida possui grande potencial de demonstrar à opinião pública a necessidade desse tema entrar definitivamente na agenda política. Visto que, como demonstrado nos relatórios anteriores, a legitimidade social, política e técnica é central.

Dessa forma, é interessante observar como o caso canadense evidencia o papel das coalizões de defesa nas ações relacionadas às mudanças climáticas. Isso porque mesmo o Canadá contando com um vasto arranjo institucional que

potencializa ações cooperativas e coordenadas, somente a partir da decisão política de atuar na pauta do Clima que medidas consistentes foram adotadas. Além disso, é interessante destacar os potenciais da vinculação entre ambas as dimensões das mudanças climáticas com o setor econômico, num cenário em que não há um negacionismo quanto às mudanças climáticas, mas sim divergências sobre o papel do país nas ações de enfrentamento à emergência climática.

Por fim, o caso do Canadá inclui outra complexidade, presente também no Brasil, que é o papel das comunidades tradicionais, que lá – como cá – nem sempre é reconhecido. Ou seja, o exemplo canadense mostra um grande avanço em termos do conteúdo da política climática e na cooperação intergovernamental, mas ainda é falho em incorporar um dos atores mais relevantes no plano territorial, o que revela como a diversidade precisa estar incorporada à governança colaborativa climática em experiência, como a canadense e a brasileira.

ESTADOS UNIDOS • Os Estados Unidos da América são uma Federação composta por 50 estados, 1 distrito federal, 16 territórios e mais de 8 mil governos locais. Localizado na América do Norte, o país é o segundo maior emissor de GEE do mundo, sendo que suas emissões são centralizadas nos setores de transporte e geração de energia elétrica. Enquanto o setor elétrico passou por um processo de declínio de emissões, o mesmo não foi visto no setor de transportes, que permanece focado nos combustíveis à base de petróleo.

Apesar de seu território ser vulnerável a distintos desastres ambientais, que são acentuados ou provocados pela emergência climática, a adaptação climática raramente foi abordada nas políticas públicas do país (Rabe; Smith, 2023).

Com um sistema bicameral e estados que detém historicamente amplas autonomias, a Constituição Americana garantiu a existência de alguns instrumentos de coordenação federativa para o seu Presidente. De maneira geral, a Constituição Americana especifica as competências dos Poderes Executivo e Legislativo Federal, deixando as competências residuais dos estados sujeitas à ampla interpretação. Com isso, as atribuições que não forem especificadas para a União e que não forem proibidas aos estados, constituem competências estaduais. Daí que os estados norte-americanos possuem vastos poderes garantidos. As relações intergovernamentais nos Estados Unidos são pendulares, marcadas ora pela cooperação ora pelo conflito (Prado; Lopes, 2019 apud Rabe; Smith, 2023). Todavia, desde os anos 1970, vários setores de políticas públicas passaram a ser de competência compartilhada (Kincaid, 2019 apud Rabe; Smith, 2023), expandido a autoridade federal, como passou a ser o caso da qualidade do ar e da água (Lowry, 1997 apud Rabe; Smith, 2023). Ainda assim, os estados permanecem possuindo uma ampla gama de competências que os permitem desenvolver suas próprias políticas, sendo, porém, mais bem-sucedidos em bloquear iniciativas federais que discordem, em vez de implementar suas próprias iniciativas (Rabe; Smith, 2023).

O sistema de separação de Poderes – ou checks and balances – cria marcantes obstáculos à legislação federal ou à ratificação de acordos internacionais por meio de tratados. Vale lembrar que o Congresso pode restringir os poderes presidenciais unilaterais ou decisões judiciais federais. Soma-se a isso ao papel mínimo do Congresso americano nas questões climáticas e ambientais. Já a atuação do Executivo federal foi fortemente variada, a depender do partido político do presidente, sendo que o partido democrata pode ser um preditor de engajamento mais favorável à temática e o republicanado um mais negativo (Rabe; Smith, 2023).

Este padrão de divisão bipartidária também é observado nos níveis estaduais, que, por sua vez, é potencializado pela distribuição geológica dos recursos de combustíveis fósseis passíveis de exploração dos estados. Em outras palavras, a maioria das lideranças estaduais favoráveis à pauta ambiental vem dos estados que não possuem grandes oportunidades de desenvolvimento a partir de recursos fósseis (Rabe; Smith, 2023).

Desde a década de 1990, todos os presidentes utilizaram de seus poderes unilaterais na política setorial e, desde 2007, a Suprema Corte Americana deferiu a legitimidade legal dos estados processarem o governo federal por inação nas políticas climáticas, visto que isto seria compreendido como uma ameaça ao bem-estar da população. Apesar desta decisão poder ser lida como uma legitimação do papel estadual na temática, não houve grandes mudanças nas atuações dos presidentes subsequentes (Rabe; Smith, 2023).

Dentre as poucas ações federais, destaca-se a iniciativa do presidente Obama (Partido Democrata) de revisar a Lei do Ar Limpo (Clean Air Act), para incluir parâmetros relacionados ao controle de emissões. Para isto, foi desenvolvido o Plano de Energia Limpa (Clean Power Plan – CPP), que buscou introduzir padrões nacionais, mas também dar abertura para que os estados escolham as estratégias de sua preferência para atingi-la, incluindo a possibilidade de atuar de maneira cooperativa com outros estados. Sendo que o Governo Federal delegaria a autoridade de implementação ao nível subnacional. Entretanto, o projeto enfrentou uma forte resistência, liderada pelos estados da oposição, tendo as eleições seguintes e os tribunais federais (com decisões sobre a competência federativa, e não sobre o conteúdo) e dado fim à iniciativa. Salienta-se ainda que 86% dos procuradores-gerais estaduais são eleitos com bases partidárias e eles podem atrasar ou anular decisões executivas federais por meio de litígios, demonstrando outra dimensão partidária relevante ao sistema americano (Rabe; Smith, 2023).

Nesta iniciativa, é interessante observar que os Estados Unidos tentaram combinar padrões nacionais com especificidades territoriais, porém, não tiveram resultados duradouros, visto que o Governo Federal não utilizou instrumentos de coordenação vertical para induzir a adesão estadual. Como resultado, as prerrogativas de autonomia federativa dos estados foram articuladas e os parâmetros nacionais de mitigação foram rapidamente derrotados.

Contrariamente, os presidentes tam-

bém usam a legislação estadual para replicá-la, dando maior escala às medidas que sejam congruentes com os posicionamentos federais. Nesta linha, é interessante destacar a iniciativa de Obama para o setor do transporte, que adotou a legislação unilateral da Califórnia, como uma base para sua estratégia para reduzir as emissões automotivas. Isto, pois, desde a década de 1960, a Califórnia possui autoridade exclusiva para buscar isenções federais, a fim de estabelecer padrões de emissão de veículos mais altos do que os federais. E, desde 1977, é facultado aos outros estados adotar o padrão californiano. Com isso, esse chamado 'efeito bandwagon' do federalismo criava regularmente um impulso pelo qual o governo federal finalmente harmonizava seus padrões nacionais com os da Califórnia e estados aliados (Carlson; Burtraw, 2019). O governo Obama trabalhou independentemente do Congresso para adotar a isenção de carbono da Califórnia e fundi-la com padrões federais separados de economia de combustível que anteciparam a ação estadual, estabelecendo assim metas ambiciosas de redução de emissões de escapamento para várias classes de veículos (Rabe; Smith, 2023, p. 316, tradução própria).

Todavia, com a eleição de Trump (Partido Republicano), o plano foi rapidamente substituído por um mais fraco e a prerrogativa da Califórnia suspensa (Rabe; Smith, 2023). Diante da quase incapacidade federal de produzir legislação climática, vários estados americanos passaram a formular e implementar suas próprias legislações, utilizando principalmente o mercado como base para suas políticas regulatórias e de mitigação climática.

Entretanto, a adoção destas políticas é marcadamente desigual no país. Enquanto alguns estados passaram a adotar políticas ambiciosas de mitigação climática na década de 1990 e continuaram ampliando-as nos anos seguintes, outros não adotam políticas climáticas e formam coalizões contrárias às iniciativas federais. Estas coalizões representam um obstáculo frequente aos esforços presidenciais favoráveis à temática e, em geral, são formadas por representantes do partido oposto ao do presidente.

Os estados americanos adotaram importantes políticas na temática, incluindo a precificação de carbono (doze estados) e os padrões de energia renovável (trinta estados), de eficiência energética (vinte e um estados) e de combustível renovável (treze estados), entre outros. Dentre as iniciativas subnacionais para a precificação de carbono, destaca-se a Iniciativa Regional de Gases de Efeito Estufa (Regional Greenhouse Gas Initiative – RGGI), na qual onze estados⁽⁵⁾ se juntaram em um sistema regional de cap-and-trade focado nas emissões do setor elétrico, sendo que seu modelo é, comumente, empregado em despesas estaduais de transição energética⁽⁶⁾. Outro caso interessante é a iniciativa multissetorial e transnacional de cap-and-trade, que envolve o estado da Califórnia (EUA) e a província de Quebec (Canadá) (Rabe; Smith, 2023). Em suma, nota-se que relevantes inovações nas políticas de mudanças climáticas são adotadas pelo nível subnacional, podendo-se destacar o foco dado à coordenação horizontal, que inclusive ultrapassa fronteiras

artificiais de governos nacionais.

Entretanto, os estados americanos não são autorizados a participar das arenas internacionais, sendo uma prerrogativa exclusiva da União, que a divide entre os poderes executivo e legislativo. Mesmo assim, as políticas climáticas estaduais podem influenciar a atuação federal nas arenas internacionais de duas maneiras: as metas nacionais podem contar com o engajamento estadual ou os estados podem formar oposição ao descompromisso federal. Como exemplo, destaca-se o movimento 'We're Still In' e o lançamento da Aliança Climática dos EUA (US Climate Alliance), por meio da qual os governadores se comprometeram a honrar sua parte nas NDCs nacionais anteriores, quando Trump anunciou que iria retirar o país do Acordo de Paris em 2017 (Rabe; Smith, 2023).

Em geral, as autoridades locais americanas só existem a critério de seus estados, que têm o poder de interpretar os seus poderes tributários e regulatórios. Com isso, as localidades enfrentam muitas limitações formais de autonomia, não dispendo de nenhuma autoridade constitucional independente. A despeito disso, há entidades locais e regionais que vêm adotando importantes iniciativas em ambas as dimensões da questão climática, principalmente nas cidades de médio e grande porte. Um exemplo simbólico disto foi visto quando, após a primeira eleição de Trump, 534 cidades, condados e localidades de indígenas americanos prometeram fidelidade às metas de redução de emissões do Acordo de Paris.

(5) Connecticut, Delaware, Maine, Maryland, Massachusetts, New Hampshire, New Jersey, New York, Pennsylvania, Rhode Island e Vermont.

(6) Ver mais em: <https://www.rggi.org/>.

Além disso, os governos locais desempenham papel relevante para o monitoramento e conformidade da qualidade do ar. Ademais, vários estados direcionaram receitas substanciais do cap-and-trade para que os governos locais estruturassem estratégias de mitigação e adaptação, priorizando comunidades desfavorecidas economicamente. No entanto, houve casos nos quais os estados não levaram em consideração as distintas experiências locais relacionadas às políticas de mudanças climáticas, resultando em relações conflituosas entre os níveis. Como consequência, houve uma redução de transferências estaduais financeiras para programas compartilhados (Rabe; Smith, 2023).

O modelo americano dificulta a coordenação federal no combate às mudanças climáticas e as iniciativas neste sentido têm ficado mais a cargo de estados, com experiências interessantes e inovadoras, mas que não abarcam todo o território nacional, ou seja, que não possuem a escala territorial necessária à temática. Por um lado, dentre as iniciativas de “presidencialismo administrativo”, houve aqueles focados em interpretar e reinterpretar a legislação climática existente (Clinton, Obama e Biden) e aqueles que adotaram a inação, frente às pressões estaduais favoráveis à temática (George H. W. Bush e Trump). Por outro lado, parte das decisões estaduais podem ser exemplificadas pela distribuição desigual de recursos minerais, e outras parte às preferências partidárias subnacionais. Conclui-se que os Estados Unidos não têm sido capazes de estabelecer padrões nacionais em seu federalismo. O novo mandato do presidente Trump tende a aumentar o conflito fede-

rativo em torno das mudanças climáticas, com maior fragmentação de políticas e o enfraquecimento das tímidas ações existentes em território americano.

ESPAÑA • A Espanha se tornou um dos primeiros países a desenvolver medidas específicas para a adaptação às mudanças climáticas, há quase 20 anos. Com 48,37 milhões de habitantes, a Espanha é o país mais vulnerável às mudanças climáticas na União Europeia. Já tendo a média de temperatura aumentando no país, a Espanha tem obtido êxito em diminuir suas emissões de GEE, que são majoritariamente provenientes do transporte, da indústria e da geração de energia, nesta ordem.

O caso espanhol é similar ao da África do Sul, pois também não é constitucionalmente um país federativo. O modelo de administração territorial espanhol, também conhecido como Estado das Autonomias, não utilizou o termo federação na Constituição, porém, na prática, funciona de forma similar. A Espanha é constituída de 17 Comunidades Autônomas (CAs), 2 Cidades Autônomas e 8.124 municípios.

Todos os níveis têm seus próprios status legais. No entanto, as províncias e o nível local possuem apenas autonomia administrativa e não legislativa. A divisão constitucional de competências institui poderes exclusivos para o governo central, enquanto as CAs são autorizadas a assumir todas as questões que não foram alocadas para o governo central. Similarmente, as CAs podem desenvolver legislações e assumir a implementação de regulações do governo central (Tudela; Kölling, 2020 apud Rodrigo; Alda-Fernandez; Kölling, 2023).

Desta forma, nota-se que a divisão de poderes entre os dois níveis permite que padrões nacionais sejam estabelecidos e que especificidades regionais sejam consideradas e abordadas, a partir dos ajustes realizados pelas CAs, ou seja, que haja uma territorialização do padrão nacional.

Ao longo do tempo, as CAs adotaram seus próprios Estatutos de Autonomia, definindo suas instituições e competências. Como resultado, as CAs são responsáveis por uma vasta gama de bens e serviços de natureza regional ou local, incluindo diversos setores de políticas públicas. E, aos poucos, as mudanças climáticas foram sendo inseridas em vários desses Estatutos (Rodrigo; Alda-Fernandez; Kölling, 2023).

As mudanças climáticas não estão presentes no texto constitucional, sendo consideradas como parte das questões ambientais. Contudo, a temática também se relaciona às cláusulas de eletricidade, mercado de energia e coordenação geral da economia. Com isso, enquanto estes últimos são de competência exclusiva do governo central, o meio ambiente é de competência compartilhada, tendo o governo central estabelecido a estrutura legislativa na qual as Comunidades Autônomas podem legislar. A despeito disso, o Tribunal Constitucional tem desempenhado papel central na determinação dos poderes e das responsabilidades na governança climática (Rodrigo; Alda-Fernandez; Kölling, 2023).

As políticas climáticas espanholas são derivadas, em geral, de tratados internacionais e da legislação europeia, que representam um quadro adicional de políticas climáticas nacionais, que por sua vez são a combinação da Constituição e

dos Estatutos das Comunidades Autônomas. Pérez Gabaldó (2013) caracterizou o papel do governo central na governança das mudanças climáticas como um balanço entre as exigências supranacionais de convergência da União Europeia (UE) e as divergências regionais internas (Rodrigo; Alda-Fernandez; Kölling, 2023).

Diante disso, inicialmente, é relevante notar que, num movimento prévio, três Comunidades Autônomas criaram leis específicas para as mudanças climáticas antes da legislação federal. É interessante observar que as formulações das CAs foram marcadas por processos de emulação e aprendizado de política pública, uma vez que as Ilhas Baleares e Andaluzia puderam aprender com o erro da Catalunha (primeira CA a desenvolver uma legislação própria no tema), que havia incluído o setor de energia, que é de competência exclusiva do governo central, e teve sua legislação judicializada. Atualmente, outras 6 CAs estão em processo de formulação de legislações climáticas próprias (Rodrigo; Alda-Fernandez; Kölling, 2023).

Além disso, e antes da legislação federal, diversas CAs formularam planos e programas para ambas as dimensões das mudanças climáticas. Num processo marcado pela disputa por recursos da União Europeia e emulação de iniciativas entre si, o resultado das produções das CAs foi capaz de combinar metas e objetivos em comum, com suas particularidades territoriais, relacionadas às características geográficas, econômicas e ambientais dos territórios. Sublinha-se que as formulações subnacionais se assemelham ao parâmetro nacional, a fim de evitar conflitos intergovernamentais (Rodrigo; Alda-Fernandez; Kölling, 2023).

Vale frisar, portanto, que mesmo antes do estabelecimento de padrões nacionais, a Espanha teve, em certa medida, parâmetros nacionalmente estabelecidos no tema, devido aos incentivos do nível supranacional (União Europeia), por meio da indução com mecanismos financeiros.

Similarmente, destaca-se ainda a utilização de impostos ambientais no país, visto que, apesar da intensificação recente do uso do instrumento no governo central, eles têm sido utilizados pelas CAs há mais de uma década. Sendo que, os impostos de energia/meio ambiente de fonte própria das CAs são, centralmente, divididos em impostos sobre emissões atmosféricas, instalações e atividades que afetam o meio ambiente, energia eólica e águas residuais (Rodrigo; Alda-Fernandez; Kölling, 2023).

Nas arenas internacionais, o país é representado pelo governo central espanhol, que pode assumir tratados internacionais sobre todos os setores. Uma vez celebrados, os compromissos assumidos passam a ser integrantes do direito espanhol e tornam-se obrigatórios às CAs, sendo a implementação interna dos compromissos uma responsabilidade compartilhada entre os entes, não importando se se trata de questões ambientais, produção de energia, recursos naturais, emergências públicas ou desastres naturais. O resultado é uma situação marcada por sobreposições regulatórias e, portanto, conflitos entre os entes, dada a pouca clareza da divisão de competências nas medidas sobre mudanças climáticas que vêm da União Europeia (Rodrigo; Alda-Fernandez; Kölling, 2023).

Importante exceção a este padrão ocorreu quando a Espanha adotou o primeiro

Plano Nacional de Adaptação às Mudanças Climáticas (*Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático – PNAMC*), em 2006, estreitamente alinhado com as normativas da UE. Tendo sido substituído pelo PNAMC para o período 2021-30, em 2020, o novo plano foi aprovado após um acordo construído com os CAs, por meio de grupos de trabalho focados na coordenação intergovernamental e intersetorial. Isto, pois, o novo plano foi aprovado após um acordo construído com os CAs, por meio de grupos de trabalho focados na coordenação intergovernamental e intersetorial. Do ponto de vista da governança é necessário realçar a importância desses grupos de trabalho, uma vez que, normalmente, as relações entre as CAs e o governo central ocorrem somente por meio de encontros informais pontuais, com pouca institucionalização da cooperação intergovernamental.

Do ponto de vista da governança é importante realçar a importância desses grupos de trabalho, uma vez que, normalmente, as relações entre as CAs e o governo central ocorrem somente por meio de encontros informais pontuais, com pouca institucionalização da cooperação intergovernamental. O Plano estabelece os objetivos estratégicos e define um sistema de indicadores de impactos e adaptação às mudanças climáticas, além de exigir a elaboração de relatórios de risco (MITECO, 2024). Portanto, elementos centrais para a governança colaborativa estão presentes no caso espanhol, visto que o Plano estabelece parâmetros nacionais alinhados com a abertura para adaptações locais, bem como estabelece modelos de gestão e induz o desenvolvimento de capacidades estatais locais para a atuação preventiva na adaptação às mudanças climáticas.

Igualmente em consonância com os parâmetros estabelecidos pela UE, a Espanha adotou o Plano Nacional Integrado de Energia e Clima 2021-2030 (*Plan Nacional Integrado de Energía y Clima – PNIEC*), em 2020. Incluindo ambas as dimensões, o Plano possibilita que a transição espanhola traga benefícios e oportunidades econômicas, sociais e ambientais ao país, dado a sua contribuição para a transformação do modelo produtivo espanhol. Dentre os objetivos do PNIEC, destaca-se a meta de:

I • Tornar a Espanha neutra em carbono até 2050;

II • Alcançar uma redução de 90% nas emissões de GEE, em relação aos níveis de 1990;

III • E, também até 2050, transformar seu sistema elétrico para que utilize, exclusivamente, fontes renováveis.

Em 2023, a Espanha se tornou a primeira grande economia europeia a ter mais de 50% de sua geração de energia elétrica total com energia renovável, sendo o oitavo país do mundo com capacidade instalada de energias renováveis (MITECO, 2024).

Desde 2020, mais de 200 documentos estratégicos, atos e normas foram aprovados para acelerar a transição energética, com foco em reduzir as emissões de GEE, bem como em tornar os preços das energias renováveis competitivos e atrair novas invenções para o tema. Os instrumentos tiveram consultas prévias à

sociedade civil e a participação de especialistas e de outras partes interessadas, por meio de grupos de trabalho específicos, incorporando muitos elementos de uma governança multinível. Com o objetivo de fornecer um quadro legal para o Plano, foi instituído a Lei das Mudanças Climáticas e Transição Energética (*Ley de Cambio Climático y Transición Energética, Ley 7/2021*)⁽⁷⁾, que avança também ao incluir ferramentas regulatórias nos setores de energia renovável e eficiência energética, combustíveis fósseis, mobilidade e transporte, adaptação às mudanças climáticas, transição justa, dentre outros. Além disso, a Lei busca antecipar e gerir as consequências desta transição, aplicando critérios de equidade e solidariedade sistêmica (MITECO, 2024). Nota-se, portanto, que ao que se pese ser uma legislação extremamente recente, aspectos relevantes à governança multinível das mudanças climáticas foram adotados, como os parâmetros nacionais territorializadas e o estabelecimento de instrumentos de gestão, bem como houve a atuação de uma diversidade de atores, mesmo que de maneira assimétrica nas construções das ações federais.

A Lei das Mudanças Climáticas e Transição Energética também introduziu as bases para um sistema de padronização nacional para promover ações coordenadas para a adaptação às mudanças climáticas. Reafirmando o papel do PNAMC no tema, a Lei estabeleceu o instrumento como prioritário e determinou que planos intersetoriais sejam desenvolvidos por diferentes departamentos ministeriais.

(7) Ver mais em: <https://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEX-FAOC202889/>.

Foram definidas, ainda, as informações mínimas que todos os planos devem apresentar à Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático, no que tange às medidas subnacionais relacionadas a clima e energia. Ademais, foi criado o Comité de Personas Expertas de Cambio Climático y Transición Energética, que possui natureza consultiva e autonomia frente à Administração Geral, e tem o papel de formular informes que serão anualmente apresentados ao Congreso de los Diputados (MITECO, 2024).

Nota-se que o país investiu em instrumentos que favorecem o monitoramento das ações subnacionais, em prol de seus alinhamentos com um parâmetro nacionalmente estabelecido. Vale destacar o papel do Comité criado, uma vez que, além de envolver especialistas, num órgão com autonomia frente ao Executivo Federal, também tem o objetivo de atuar no Legislativo Federal, fortalecendo coalizões de defesa nesta arena. É uma combinação intergovernamental e multinível.

A legislação espanhola apresenta objetivos que precisam ser destacados. Primeiramente, a elaboração de planos que consideram os cenários climáticos de maneira regionalizada, enfatizando o papel de dimensões geográficas do país. Como segundo ponto, a participação de diferentes setores sociais e de distintos níveis da administração pública devem ser incluídas, sendo responsabilidade das CAs promovê-la e coordená-la. No que se refere à informação, a legislação destaca que os entes devem elaborar informes, periodicamente, sobre a avaliação do PNAMC, bem como devem construir e difundir informações relacionadas às vulnerabilidades das mudanças climá-

ticas em distintos setores socioeconômicos, nos sistemas ecológicos e territórios. Por fim, define-se que um sistema de indicadores para o tema deve ser estabelecido, tornando a avaliação das políticas públicas possível nos respectivos territórios (MITECO, 2024).

Além de estabelecer uma padronização nacional, a legislação avança ao trazer a lógica da governança multinível para o processo e estabelecer também um modelo de gestão de resultados. Nele, a produção informacional é vista como central, tanto para mobilizar a opinião pública e conscientizar a população, quanto para coordenar as ações subnacionais. É importante frisar que a construção de instituições ambientais está fortemente relacionada ao crescimento do apoio da opinião pública na Espanha.

A Lei introduziu a exigência da elaboração de planos de mobilidade urbana para municípios com mais de 50 mil habitantes e, de maneira indireta, passou a exigir que políticas locais, como planejamento urbano e contratação pública, estejam alinhadas à norma nacional dedicada às mudanças climáticas. Evidencia-se, com isso, que a norma também foi utilizada para induzir a ação dos governos locais e introduzir um padrão nacionalizado neste nível de governo (MITECO, 2024).

Sublinha-se que a coordenação intergovernamental no país é feita por órgãos coletivos onde as CAs estão representados, mas que possuem pouca margem para contribuições reais. A ausência de estrutura para as relações intergovernamentais cooperativas é ilustrada pelo fato de a cooperação intergovernamental só ter sido reconhecida no quadro legislativo em 1992 (Rodrigo; Alda-Fernandez; Kölling, 2023).

Isto é, apesar dos avanços na política de mudanças climáticas presentes em todos os níveis, é necessário pontuar que não existem mecanismos formais verticais, resultando numa forte limitação na influência dos entes subnacionais nas formulações de políticas no plano nacional.

Ainda assim, desde o início da década de 1980, as conferências setoriais (Conferências Sectoriales) têm assumido, progressivamente, a cooperação entre o governo central e os governos dos CAs. As Conferências Setoriais são órgãos de cooperação multilateral para setores de políticas públicas específicas, reunindo o governo central e as Comunidades Autônomas. A convocação das Conferências e as temáticas discutidas são decididas pelo governo central ou por um terço das CAs. Apesar de não haver uma Conferência Setorial específica sobre as Mudanças Climáticas, há a Conferência Setorial do Ambiente e a Conferência Setorial da Energia (Rodrigo; Alda-Fernandez; Kölling, 2023). Desta forma, apesar de não ser uma instituição dedicada à temática e não ser pautada na lógica sistêmica, uma vez que há marcadas assimetrias de poderes, trata-se de uma instituição com fortes potenciais para favorecer a governança colaborativa multinível, visto às assimetrias históricas das relações intergovernamentais espanholas.

Instâncias para a participação consultiva com diferentes instituições e organizações sociais, econômicas, científicas e ambientais tem se disseminado nas CAs espanholas. Entretanto, relações horizontais formalizadas entre as CAs têm sido tradicionalmente fracas, apesar de ter havido importante melhoria entre 2004 e 2020 (Ramos; Alda, 2021 apud Rodrigo; Alda-Fernandez; Kölling, 2023). Isto é,

apesar do nível subnacional avançar ao trazer outros atores aos processos de discussão sobre o tema, ainda precisa avançar na dimensão da intergovernabilidade, aprimorando suas relações horizontais.

Além disso, as CAs integram o Conselho Nacional do Clima, instituído em 1998, que reúne representantes dos ministérios da administração central, dos CAs, dos municípios e províncias e de instituições de pesquisa e atores sociais, de maneira não paritária. O Conselho tem o papel de elaborar propostas e recomendações sobre políticas climáticas, além de produzir relatórios, em casos específicos exigidos por lei. Participam também da Comissão de Coordenação das Políticas de Mudanças Climáticas, responsável pela articulação das estratégias de mitigação e adaptação às mudanças climáticas entre os três níveis e em alinhamento com o Conselho Nacional do Clima (Rodrigo; Alda-Fernandez; Kölling, 2023). Observa-se, portanto, que se trata de importantes instituições para a governança multinível e colaborativa espanhola que, apesar de suas limitações, como a representação não paritária, possuem grande potencial de formar consensos e tirar recomendações que consideram as dimensões territoriais e ambientais do país.

Por fim, sublinha-se que, apesar do nível local não estar, geralmente, envolvido nos processos de policy making, eles são responsáveis pela implementação de diversas políticas, incluindo de setores relacionados às mudanças climáticas. Com isso, assim como as CAs, os governos locais têm amplo espaço para adaptar e incluir suas estratégias no parâmetro de mudança climática nacional, a partir de peculiaridades de seus diferentes territórios.

Diante disso, a maioria das grandes cidades espanholas adotou planos e estratégias próprias sobre questões ambientais e climáticas. Há também governos locais que conduziram análises específicas de vulnerabilidade e impacto das mudanças climáticas em escala local e desenvolveram seus planos de adaptação (FEMP, 2019 apud Rodrigo; Alda-Fernandez; Kölling, 2023). Em 2019, quase um terço dos governos municipais e provinciais do país, representando mais de 60% da população, possuíam planos de adaptação às mudanças climáticas. Além disso, eles podem se juntar, voluntariamente, às iniciativas internacionais e muitos deles participam de redes municipalistas nacionais e internacionais sobre o tema (Rodrigo; Alda-Fernandez; Kölling, 2023).

A Espanha constitucionalmente não é uma Federação, e apesar de haver uma descentralização bem-sucedida, o tema climático evidencia a urgência da resolução deste problema por mecanismos institucionais, dado a sua complexidade e seu caráter transversal e intersetorial. De fato, os governos subnacionais têm espaço para experimentar políticas públicas e adaptar políticas nacionais às realidades locais, só que não há mecanismos formais para que o governo federal os influencie e vice-versa, bem como as difusões são vistas apenas no nível horizontal. Não obstante, o país tem sido bem-sucedido em implementar padrões nacionais e modelos de gestão para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas, resultando em um processo de redução de suas emissões de GEE. Cabe destacar, no entanto, que as decisões são extremamente recentes, tendo o arcabouço espanhol avançado mais significativamente nesta década.

Por fim, é necessário evidenciar o papel de outro nível nestas relações: o nível supranacional. Isto, pois, a União Europeia desempenhou papel central na governança multinível das mudanças climáticas, tendo sido capaz de induzir atuações nacionais e das Comunidades Autônomas, com distintos mecanismos institucionais.

ÍNDIA • Situada no sul do continente asiático, a Índia é o país mais populoso do mundo com 1,45 bilhões de pessoas. As emissões do país dobraram entre 1994 e 2016, época na qual o país obteve importante desenvolvimento econômico e se tornou um *middle-income country*. Dentre as suas principais fontes de emissão de GEE está a energia, que é responsável por gerar três quartos das emissões indianas, sendo 40% do setor elétrico e 9% do setor de transporte (Valiathan Pillai; Dubash, 2023).

A Índia é marcada por um sistema federal altamente centralizado, com o nível da autonomia regional variando, a depender do período, mas com grande força de legislação subnacional no campo socio-cultural, dadas as diversas identidades do país. É uma Federação que possui 28 estados, 7 territórios federais e 7933 cidades e vilas. Originalmente, a Constituição Indiana não reconhecia o meio ambiente como uma política setorial específica, porém, a partir de emendas constitucionais e legislações federais posteriores, o governo central passou a ter autoridade dominante no tema, tendo competência sobre os setores de minas e petróleo, indústria e águas interestaduais. Ao passo que florestas e a fauna são competências concorrentes (Valiathan Pillai; Dubash, 2023).

Destaca-se ainda que o governo central possui poderes residuais que lhe permite legislar em áreas não explicitamente listadas na Constituição. Bem como permite que o Governo Federal legisle sobre os assuntos dos tratados internacionais, independentemente se são relacionados a questões exclusivamente de sua jurisdição estatal (Huang; Gupta, 2014 apud Valiathan Pillai; Dubash, 2023).

Apesar de os estados possuírem poderes legislativos em vários setores de política pública, frequentemente, há influência do Governo Federal nestas áreas. Isto pode ser explicado, principalmente, pela maior capacidade estatal do governo central, tanto na dimensão fiscal, quanto burocrática. Além disso, em competências concorrentes, os estados possuem autonomia até que o ponto a orientação central (“legislações modelo”) é implementada, isto é, até que o governo central legisle sobre o tema. Um exemplo importante é o setor de energia, que possui competência compartilhada, uma vez que a União estabeleceu parâmetros nacionais para que os estados operassem. No campo das mudanças climáticas, esta influência varia seu teor, substancialmente, a partir da política externa do governo, visto que a Índia tem trabalhado, assiduamente, para resistir à restrição de seu espaço de desenvolvimento pelas pressões internacionais. Dentre os temas constitucionalmente exclusivos dos estados, destaca-se a agricultura, governança das águas e os governos locais. Os estados, portanto, desempenham um papel central na adaptação e um papel substancial na mitigação (Valiathan Pillai; Dubash, 2023).

Em termos de capacidades fiscais, as

principais fontes de receita tributária são alocadas ao Governo Federal, num modelo em que o ente tem forte poder de organizar o federalismo por meio de suas transferências. Com o objetivo de coordenar essas relações, foi criada a Comissão de Finanças (*Finance Commission*), um órgão constitucional que recomenda a distribuição entre os estados e a utilização de transferências condicionais, tendo as transferências condicionadas sido vastamente utilizadas em quase todas as políticas setoriais (Valiathan Pillai; Dubash, 2023).

Recentes iniciativas de reorganização desta Comissão são importantes de serem destacadas, uma vez que podem ser considerados os maiores avanços do federalismo climático do país. Sob a argumentação pautada no compromisso indiano de aumentar sua cobertura florestal, variáveis de gestão florestal e de desastres foram incluídas e passaram a ser consideradas nos repasses de recursos da Comissão. Assim, os estados que adotam medidas relacionadas à manutenção florestal devem ser recompensados, visto que os gastos relacionados são altos. Além disso, as transferências fiscais passaram a utilizar métricas relacionadas às capacidades estatais, exposição ao risco e às suas vulnerabilidades. Reformula-se, com isso, a percepção indiana de como gerir desastres, ao aproximar-se de respostas focadas na preparação aos eventos (Valiathan Pillai; Dubash, 2023). É importante destacar o papel de condicionalidades ambientais neste arranjo, bem como o foco dado à visão equânime entre os entes, a partir do enfoque dado às capacidades estatais e vulnerabilidades dos territórios.

A Índia não possui legislação climática formal nos níveis federal ou estadual, nem com leis específicas, nem emendas às leis existentes. Com isso, a estrutura legal indiana é composta por um emaranhado de planos climáticos setoriais e legislações, mais ou menos, relacionadas, mas que antecedem o surgimento das mudanças climáticas no discurso de governança do país, que surgiu no final dos anos 2000. A atual abordagem de governança depende, portanto, da interpretação da legislação vigente. Diante disso, alguns estados tiveram iniciativas também importantes, ao dialogar com a fragmentada agenda nacional e com seus contextos políticos locais. Dentre elas, podem ser destacadas as políticas de energia solar, presentes em mais de quinze estados, os dez códigos de construção de conservação energética e as vinte políticas sobre veículos elétricos. Além disso, houve iniciativas de eficiência energética e de florestamento (Karkun, 2021; Kaur, Singh, 2019 apud Valiathan Pillai; Dubash, 2023). Como visto, há um predomínio de iniciativas relacionadas à eficiência energética, facilmente explicadas pelos altos preços da energia no país (Valiathan Pillai; Dubash, 2023).

O estado de Maharashtra foi pioneiro ao estabelecer o primeiro fundo de energia limpa do país, em 2006, e seu órgão regulador o primeiro Padrão de Compra de Energias Renováveis. O fundo estadual utilizou os recursos provenientes de um pequeno imposto (sobre os consumidores de eletricidade comerciais e industriais), para investir em infraestrutura e projetos renováveis. Enquanto o Fundo de Maharashtra é visto como o precursor do Fundo Nacional de Energia Limpa

e Meio Ambiente, que utiliza os impostos sobre o carvão para projetos de energia limpa, o seu Padrão de Compra de Energias Renováveis foi adotado pela Política Nacional de Eletricidade, que é atualmente o principal impulsionador da transição energética do país (Valiathan Pillai; Dubash, 2023).

A partir das pressões internacionais por iniciativas de mitigação em países em desenvolvimento na COP15, a Índia formulou o Plano de Ação Nacional sobre Mudança do Clima (*National Action Plan on Climate Change – NAPCC*), introduzindo as bases institucionais e programáticas para a ação conjunta, em ambas as dimensões das mudanças climáticas. Importante mecanismo deste plano foi a exigência de formulação de Planos de Ação Estaduais sobre Mudanças Climáticas (*State Action Plans on Climate Change – SAPCCs*), uma vez que induziu e coordenou a atuação estadual na temática. Por conseguinte, trinta e dois dos trinta e cinco estados indianos elaboraram seus planos, mesmo que mais parecidos com a norma nacional. No entanto, este processo teve resultados ambíguos. Se, por um lado, pode-se dizer que o NAPCC foi essencial para o país, ao colocar as mudanças climáticas na agenda dos governos dos dois níveis pela primeira vez (Pillai; Dubash, 2021 apud Valiathan Pillai; Dubash, 2023).

Por outro lado, a construção de políticas subnacionais não ocorreu voluntariamente, mas sim por imposição federal. Desse modo, de maneira geral, muitos dos planos estaduais são réplicas do plano nacional, o que reduz a representação das particularidades territoriais do país. (Dubash; Jogesh, 2014; Kumar, 2018 apud Valiathan Pillai; Dubash, 2023).

Além disso, o Plano Nacional não destinou financiamento específico para essa questão, uma vez que se esperava que os estados utilizassem seus recursos discricionários. Ademais, destaca-se que o Governo Federal indiano restringiu o planejamento dos estados, em prol da priorização da dimensão de adaptação, uma vez que ações de mitigação eram vistas como prejudiciais para o posicionamento da Índia em negociações internacionais. (Valiathan Pillai; Dubash, 2023).

O papel do Governo Federal na definição da agenda não compensa, no entanto, a falta de capacidade nos níveis subnacionais. No que tange à capacidade burocrática, além de sua fragilidade, a estrutura das burocracias estatais indianas incentiva a que os burocratas tenham maior "lealdade à hierarquia burocrática do governo central", uma vez que almejam alcançar o Serviço Administrativo Indiano (IAS) (Aiyar; Kapur 2019 apud Valiathan Pillai; Dubash, 2023). Ocasionalmente, há iniciativas focadas na construção de capacidades estatais estaduais. Este processo ocorreu, inclusive, após o lançamento do plano, por exemplo, tendo o governo central solicitado que diferentes organizações internacionais auxiliassem os estados a elaborarem seus planos. Em resposta, estas organizações destinaram consultores e organizações da sociedade civil à tarefa, resultando em uma solução a curto prazo, mas efêmeras, para a baixa capacidade burocrática dos estados (Dubash; Jogesh, 2014 apud Valiathan Pillai; Dubash, 2023). É interessante observar que, apesar da medida ter sido bem-sucedida na pulverização da pauta, a sua construção hierárquica alinhada à falta de capacida-

de estatal dos entes e ao baixo interesse político do país, resultou na baixa eficiência da medida.

Neste cenário, o Comitê Diretor Nacional sobre Mudanças Climáticas (*National Steering Committee on Climate Change – NSCCC*) mostra-se relevante. O NSCCC é composto por burocratas dos dois níveis e tem o objetivo de garantir "uniformidade e coerência" nos planos, ao fornecer orientação para os projetos dos estados. Além disso, o Comitê tem o papel de aprovar alocações financeiras para os entes subnacionais (MEFCC, 2017 apud Valiathan Pillai; Dubash, 2023). Todavia, muitos estados são incapazes de acessar os recursos do Comitê por não conseguirem elaborar, conceituar e executar grandes projetos focados nas mudanças climáticas, mesmo que tenham autonomia para tal (Valiathan Pillai; Dubash, 2023). Evidencia-se, com isso, que apesar dos potenciais do Comitê de atuar em prol de uma governança colaborativa e multinível, ela não está sendo capaz de sanar os inúmeros gargalos do caso indiano.

As limitações do caso indiano podem ser entendidas a partir de dois pontos centrais. Por um lado, a falta de uma coalizão mais estruturada de defesa da política climática torna as medidas indianas fortemente variáveis, havendo uma prevalência de medidas que não afetem sua "capacidade de desenvolvimento", ou seja, que sejam desvinculadas das metas de mitigação das emissões de GEE. Por outro lado, a forte hierarquização do federalismo da Índia, sem a presença de mecanismos verticais e horizontais de coordenação, limita as poucas iniciativas do governo central e inviabiliza inovações subnacionais.

Com isso, quando há iniciativas nacionais, há fortes empecilhos para a construção de consenso sobre as metas, que por sua vez, seriam essenciais para que os estados indianos formulem medidas que alinhem os parâmetros nacionais às especificidades territoriais.

MÉXICO • O México é um país latino-americano que conta com 126 milhões de habitantes, estando 47% de sua população em áreas costeiras, e, portanto, sendo altamente vulneráveis às mudanças climáticas. O país é responsável por 1% das emissões globais de GEE, tendo suas emissões concentradas na queima de combustíveis fósseis para o transporte e na geração de eletricidade. A Federação mexicana possui trinta estados mais a Cidade do México, 2.458 municípios e dezesseis demarcações territoriais na Cidade do México. Trata-se de um sistema federal altamente centralizado, no qual o Congresso Federal tem a prerrogativa de legislar a distribuição de autoridade, entre os três níveis de governo.

No caso das Políticas de Mudanças Climáticas, tem-se uma competência compartilhada entre os governos federal, estadual e municipal. No nível federal, vários ministérios estão envolvidos na formulação, implementação e avaliação das mudanças climáticas, mas o Ministério do Meio Ambiente e Recursos Naturais (*Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales - SEMARNAT*) e o Instituto Nacional de Ecologia e Mudanças Climáticas (*Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático - INECC*) desempenham papel de liderança em sua formulação e implementação. O INECC é

um órgão federal que conduz pesquisas científicas e tecnológicas, análises setoriais e desenvolve estratégias e ações sobre mudanças climáticas (INECC – SEMARNAT, 2015). Além disso, o INECC é responsável pelo Inventário Nacional de Emissões, avaliando opções, caminhos e custos para metas de mitigação e adaptação (Partnership on Transparency, 2019). Destaca-se que o INECC desempenha um papel essencial na elaboração de inventários de GEE estaduais, visto que a partir de seus apoios técnicos, o nível federal aprimora o modelo de gestão dos níveis subnacionais e supre lacunas de capacidades estatais, ao passo que os inventários exigem a existência de fortes capacidades técnicas e burocráticas (Heredia; Corral, 2023).

Há um modelo de governança multinível no caso mexicano, que precisa ser destacado: o Sistema Nacional de Mudanças Climáticas (*Sistema Nacional de Cambio Climático - SINACC*). O SINACC é um fórum permanente responsável por promover e coordenar órgãos governamentais e a consulta dos setores público, privado e social. O órgão é composto pela Comissão Interministerial sobre Mudanças Climáticas (*Comisión Intersecretarial de Cambio Climático - CICC*), um órgão que reúne quinze ministérios; INECC; Congresso Nacional; trinta e duas autoridades ambientais estaduais, sendo possível incluir outros setores de políticas públicas; associações nacionais da burocracia municipal; Consejo de Cambio Climático (*Consejo de Cambio Climático - C3*), um órgão consultivo permanente composto por membros dos setores social, privado e acadêmico (Heredia; Corral, 2023).

Além do modelo multinível, o SINACC contém arranjos institucionais que buscam integrar a ação climática nas diferentes políticas setoriais. Entretanto, apesar de seu enorme potencial de coordenação, podendo ser um importante mecanismo de coordenação vertical, horizontal e intersetorial, o SINACC tem se limitado, em geral, ao compartilhamento de informações, e raramente gerou acordos para avançar na implementação de ações climáticas (SEMARNAT, 2020 apud Heredia; Corral, 2023).

Já o SEMARNAT possui a atribuição de formular a política nacional e implementar o SINACC e seus instrumentos, tanto aqueles informacionais, quanto aqueles relacionados aos modelos de gestão e aos parâmetros nacionais. A inclusão da participação social é de responsabilidade do Ministério, ou seja, cabe a ele garantir uma governança multinível que abarque uma diversidade de atores na política de mudanças climáticas. É igualmente responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente a gestão dos registros de Emissões de GEE, bem como o Sistema de Comércio de Emissões. Contudo, é interessante observar que cabe ao Ministério Federal das Finanças a administração do Imposto sobre o Carbono (Heredia; Corral, 2023).

Já no nível subnacional, observa-se que 29 dos 32 entes federativos possuem legislação específica para o tema, sendo que 23 deles introduzem competências para os municípios, incluindo as de realizar ações de mitigação e adaptação. Destaca-se a presença de 28 órgãos dedicados à coordenação intersetorial e institucional deste nível (Figura 5). Além disso, cabe aos municípios a formulação

e implementação de políticas nos setores de resíduos, transporte e planejamento e uso da terra. Porém, suas legislações devem ser congruentes com as de nível estadual e federal (Heredia; Corral, 2023), reforçando, com isso, a centralidade de padrões nacionais e regionais.

A Lei Geral sobre Mudanças Climáticas (*Ley General de Cambio Climático – LGCC*) foi promulgada em 2012. A LGCC incorpora uma abordagem sistêmica, descentralizada, participativa e integrada de longo prazo para adaptação e mitigação e a estabelece como competência concorrente para os governos federal, estaduais e municipais. Com isso, cada nível é responsável pela formulação, implementação e monitoramento da política climática, gerenciando os recursos financeiros e técnicos-científicos necessários. Além disso, estabelece-se instrumentos informacionais, de gestão e coordenação que devem ser abrangidos pelos entes (Heredia; Corral, 2023).

Tendo sofrido algumas modificações ao longo dos anos, a LGCC permanece central para a temática no México. A última alteração ocorreu em 2023 e incluiu o “Atlas Nacional de Vulnerabilidade às Mudanças Climáticas” (*Atlas Nacional de Vulnerabilidad por Cambio Climático*), suprimindo uma crítica apontada anteriormente pelo INECC, visto que, anteriormente, o instrumento era desvinculado com a LGCC (Heredia; Corral, 2023). Dentre as alterações realizadas, destaca-se também a inclusão do mercado nacional de emissões de GEE (Decreto 13/07/2018), bem como a exclusão do Fundo para Mudanças Climáticas, em 2020 (Grantham Research Institute, s/d apud Heredia; Corral, 2023).

Figura 5. Órgãos dedicados à coordenação da política climática

Instrumentos normativos, de planejamento e programáticos sobre mudança climática, aplicáveis e vigentes nas 32 entidades federativas do México

- 1 Lei de Mudança Climática
- 2 PECC
- 3 Atlas de Risco
- 4 Coordenação Interinstitucional
- 5 Inventário de emissões



		1	2	3	4	5
NOROESTE	● BAJA CALIFORNIA	x	x	x	x	x
	● BAJA CALIFORNIA SUR	x	x	x		x
	● SINALOA	x		x	x	x
	● SONORA	x	x	x	x	x
NORDESTE	● CHIHUAHUA	x	x	x	x	x
	● COAHUILA	x	x	x	x	x
	● DURANGO	x	x	x	x	x
	● NUEVO LEÓN		x	x		x
	● SAN LUIS POTOSI	x	x	x	x	x
	● TAMAULIPAS	x	x	x	x	x
	● ZACATECAS	x		x	x	x
	● QUERÉTARO	x	x	x	x	x
OCIDENTE	● AGUASCALIENTES	x		x	x	x
	● COLIMA	x	x	x	x	x
	● GUANAJUATO	x	x	x	x	x
	● JALISCO	x	x	x	x	x
	● MICHOACÁN	x		x	x	x
	● NAYARIT	x	x	x		
	● QUERÉTARO	x	x	x	x	x
	● CIUDAD DE MÉXICO	x	x	x	x	x
	● ESTADO DE MÉXICO	x	x	x	x	x
	● HIDALGO	x	x	x	x	x
CENTRO	● MORELOS	x	x	x	x	x
	● PUEBLA	x		x	x	
	● TIAXCAIA		x	x		x
	● CAMPECHE		x	x	x	x
	● QUINTANA ROO	x	x	x	x	x
	● TABASCO	x	x	x	x	x
SUDESTE	● YUCATÁN	x	x	x	x	x
	● GUERRERO	x	x	x	x	x
	● OAXACA	x		x	x	x
	● CHIAPAS	x	x	x	x	x
SUL	● VERACRUZ	x	x	x	x	x

Nota-se, portanto, que apesar da legislação avançar ao estabelecer padrões nacionais para a adaptação às mudanças climáticas e para o mercado de emissões, enfraqueceu sua visão sistêmica ao retirar o Fundo para o tema do arcabouço mexicano. Como evidenciado no Relatório 1, os instrumentos de financiamento são centrais para garantir a estabilidade a longo prazo, bem como para fornecer as capacidades necessárias para que os entes subnacionais atuem na política setorial.

Além disso, os entes subnacionais podem elaborar e implementar seus próprios instrumentos para a política de mudanças climáticas, permitindo que o padrão nacional seja adaptado às necessidades e capacidades estatais específicas dos territórios. Entretanto, devido à baixa capacidade coordenadora do Governo Federal, a governança climática do México é marcada por respostas parciais e fragmentadas, variando o grau de envolvimento dos estados e concentrado os avanços, principalmente, no nível federal. Isto pode ser explicado tanto pela incapacidade do SINACC de implementar a política nacional, quanto pela desconsideração das desigualdades territoriais, visto que o padrão nacional não considera mecanismos para enfrentar os distintos níveis de desenvolvimento e capacidades entre as regiões do país (Heredia; Corral, 2023).

Vale lembrar que os níveis municipais possuem baixas capacidades técnicas, administrativas e burocráticas. Daí emerge um padrão de respostas reativas na dimensão de adaptação das mudanças climáticas neste nível. Similarmente, destaca-se que as capacidades finan-

ceiras, técnicas e administrativas são distribuídas de maneira desigual entre os estados mexicanos. Sendo que, enquanto alguns possuem orçamentos robustos específicos para a ação climática, há outros que incluem apenas alocação para gestão ambiental, não identificando o que é específico para a pauta climática (Heredia; Corral, 2023).

Destaca-se que, desde 2019, a Suprema Corte mexicana decidiu que as legislaturas estaduais têm autoridade para estabelecer impostos ambientais, incluindo o imposto sobre o carbono. Para isto, as autoridades fiscais são responsáveis pela garantia do cumprimento das disposições sobre o tema e as autoridades ambientais por projetar os mecanismos para a utilização desses recursos, focando na promoção da política ambiental e climática. Nota-se, todavia, que não há uma estratégia nacional abrangente sobre as ações fiscais relacionadas aos GEE, sendo que a regulamentação do comércio de emissões é reservada ao Governo Federal (Heredia; Corral, 2023). Desse modo, além das baixas capacidades dos entes subnacionais, há também uma incapacidade federal de utilizar dois importantes instrumentos de coordenação e indução federativa: o mecanismo financeiro e a regulamentação do instrumental econômico.

Dentre os instrumentos de planejamento mexicano, destaca-se a Estratégia Nacional de Mudança do Clima (Estratégia Nacional de Cambio Climático), que busca orientar ambas as dimensões da política de mudança climática por 45 anos, devendo ser atualizada periodicamente: mitigação a cada 10 anos e adaptação a cada 6 anos. Além disso, o

Governo Federal deve elaborar um documento especificando o planejamento para o tema para cada mandato presidencial, o Programa Especial de Mudança do Clima (Programa Especial de Cambio Climático). Similarmente, é mandatário ao governo estadual elaborar seu próprio programa para o seu mandato, sendo necessário incluir os princípios da governança multinível e ser alinhado com a Estratégia Nacional de Mudança do Clima e o Programa Especial de Mudança do Clima (Heredia; Corral, 2023). É interessante destacar que este instrumento traz uma padronização nacional sob a lógica da governança multinível e colaborativa, inclusive com modelos de gestão especificados, combinando o curto, médio e longo prazo, para ambas as dimensões das mudanças climáticas. No entanto, como visto no relatório do INECC (2018), nem todos os estados cumpriram com sua obrigação e promulgaram suas próprias legislações.

Neste cenário, vale ressaltar a recente estratégia do Pacto Global de Prefeitos pelo Clima e Energia (GCoM)⁽⁸⁾, em parceria com a Associação Mexicana de Institutos Municipais de Planejamento (*Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación A.C - AMIMP*) com financiamento da União Europeia. A AMIMP é o ponto focal do projeto e responsável por sua implementação e o Comitê Consultivo Nacional, composto por membros de diferentes níveis de governo e representantes de organismos internacionais no México, atuou no levantamento das necessidades específicas das cidades mexicanas.

O objetivo central do projeto é apoiar

os governos municipais na implementação de sua ação climática, definindo objetivos-chave para enfrentar os desafios locais. Com isso, o Pacto destaca a necessidade de:

I • Construção das capacidades técnicas dos municípios membros;

II • Fortalecer o planejamento climático por meio de evidências científicas;

III • Apoiar a implementação de ações climáticas no nível local;

IV • Disseminar e publicizar a atuação do Pacto no México;

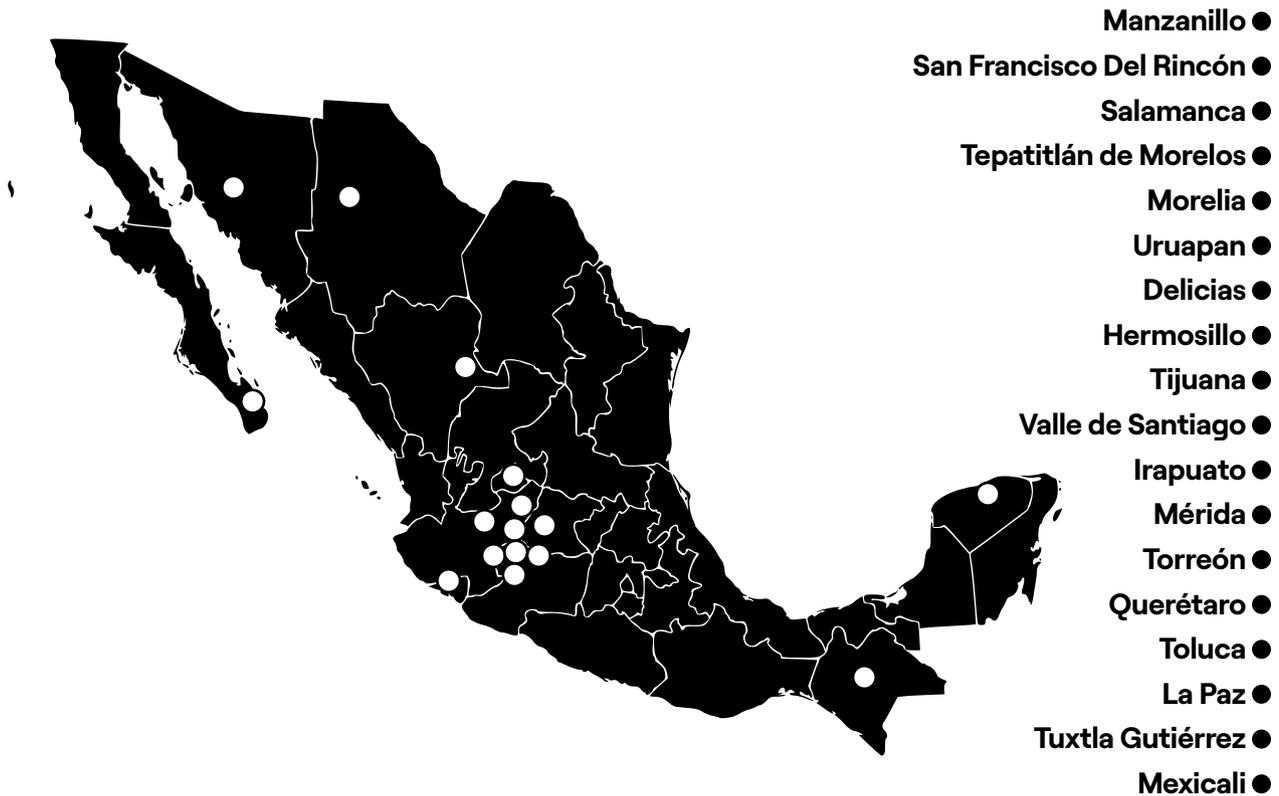
V • Promover o vínculo entre o desenvolvimento urbano e as ações de mudanças climáticas nos municípios.

Como resultado, em 2024, o México tinha 118 cidades comprometidas com o Pacto, tendo 18 delas sido selecionadas como Plano Piloto para a implementação do Pacto em distintas regiões do país (Figura 6).

Em relação, especificamente, à mitigação, a prerrogativa de formular políticas de planejamento e desenvolvimento urbano, transporte, uso da terra e resíduos é atribuída, constitucionalmente, às autoridades estaduais. Com isso, os estados devem elaborar legislações que implementem a LGCC, focando nos setores transporte, silvicultura, gestão de resíduos, uso da terra, planejamento, gestão agrícola e pecuária, educação e saúde.

(8) Ver mais em: <https://pactodealcaldes-la.org/language/pt/mexico-implementacao-nacional/>.

Figura 6. Cidades Piloto para a implementação do Pacto Global de Prefeitos pelo Clima e Energia



Fonte: GCoM no México, s/d.

Entretanto, na prática, o ente tem dificuldade de implementar medidas de mitigação no setor de transporte, devido ao forte lobby do setor (Heredia; Corral, 2023), resultando na quase inexistência de uma relação entre esse setor e a política de mudanças climáticas (INECC, 2018).

Outro setor relevante para a mitigação no país, o setor de energia, carece de maior convergência com a política de mudanças climáticas (INECC, 2018). Dentre as iniciativas federais relacionadas ao tema estava o aprimoramento

das empresas públicas, que operam na geração, distribuição e gestão de energia. Contudo, essa priorização não veio acompanhada de apoio financeiro e essas empresas alegam que não possuem recursos suficientes para investir em energias renováveis. Além disso, o ente federal afirma que medidas mais intensivas, em prol de energias renováveis, só serão possíveis após a renovação da rede elétrica nacional, para que haja uma gestão e distribuição de energia mais eficiente na rede (Heredia; Corral, 2023).

Além disso, a partir de 2017, o Programa Nacional de Desenvolvimento do Sistema Elétrico, principal instrumento de planejamento do setor elétrico previsto na Lei do Setor Elétrico, passou a incorporar as metas de mitigação do setor e a NCD (INECC, 2018). Paralelamente, os estados têm demonstrado vontade política e compromissos com as energias renováveis (Heredia; Corral, 2023).

No caso da adaptação climática, o México foi um dos primeiros países em desenvolvimento a incluir metas de adaptação nos ecossistemas socioambientais, por meio do NCD de 2015. Com o foco nas ações em comunidades, ejidos (uma forma de cidade tradicional com direitos sobre um território específico), organizações não governamentais e sindicais, e outros grupos sociais, buscou-se uma implementação pautada nos ecossistemas e buscando relacionar ações estratégicas para suas infraestruturas e sistemas produtivos. Apesar da importância deste documento, os estados não foram envolvidos em sua elaboração, sendo necessário ressaltar a essencialidade da atuação simétrica de diferentes atores nos processos (Heredia; Corral, 2023), isto é, de uma visão sistêmica da temática.

Os dois principais instrumentos mexicanos para a adaptação às mudanças climáticas são de natureza financeira: o Fundo para a Prevenção de Desastres Naturais (FOPREDEN) e o Fundo para Desastres Naturais (FONDEN). Enquanto o FOPREDEN possui caráter preventivo, o FONDEN é reativo. Sublinha-se que o último recebeu recursos, substancialmente, superiores entre 2012 e 2015, isto é, os recursos do FONDEN foram seten-

ta e oito vezes maiores do que FOPREDEN no período.

O caso mexicano demonstrou que, apesar do país possuir um arranjo institucional robusto, contando inclusive com um sistema específico (SINACC), o Governo Federal ainda o subutiliza, dado o potencial institucional desses mecanismos de coordenação e indução. Vale ressaltar que o nível federal possui mecanismos de coordenação na SINACC e CICC, que poderiam ser mais bem utilizados, porém não há uma estratégia de coordenação vertical com os entes estaduais e municipais (INECC, 2018). Isso também pode ser constatado pelos fracos instrumentos financeiros e pelas desiguais capacidades estatais dos governos subnacionais, dois empecilhos que precisam ser superados, para que o país seja capaz de cumprir suas metas com as mudanças climáticas. Vale destacar o foco regionalizado, a partir dos ecossistemas socioambientais nas estratégias de adaptação mexicana, uma vez que a estratégia evidencia a compreensão de que as questões climáticas possuem fortes externalidades interjurisdicionais, apesar de suas limitações durante a sua elaboração. Igualmente relevante é a utilização de instrumentos para as mudanças climáticas para curto, médio e longo prazo, combinadas com a indução desses instrumentos nos níveis subnacionais. Enquanto a preocupação temporal é essencial para que a pauta climática não seja somente política de governo e se torne política de Estado, a dimensão intergovernamental privilegia a introdução de parâmetros nacionais descentralizados. Ambos são essenciais para a governança colaborativa e multinível na política climática.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente relatório apresentou, inicialmente, de forma sintética os resultados sobre a experiência brasileira de governança climática e depois, de forma mais extensa, analisou o funcionamento da Política do Clima em oito federações com importante complexidade territorial. Diante disso, breves retomadas dos casos internacionais serão articulados às dimensões centrais da governança colaborativa, desenvolvidas no primeiro relatório, junto à trajetória e ao retrato da governança climática brasileira, apresentados no segundo relatório.

A começar pela lógica sistêmica, na qual os modelos de gestão e financiamento e os mecanismos formais de articulação vertical e horizontal da política pública são centrais. Inicialmente, destaca-se que os países possuem diferentes arranjos favoráveis à governança colaborativa e multinível que interessantes à temática, apesar de serem, em geral, parte da própria engenharia institucional do país. Exemplo disso é visto na Austrália, Alemanha, México e no Canadá, que possuem instituições formais que promovem a participação de diferentes atores regularmente, em maior ou menor grau de simetria. Similarmente, destaca-se o papel de conselhos de secretários na Alemanha e no Canadá, visto que esses espaços são centrais para a disseminação de práticas bem-sucedidas e a construção de relações intergovernamentais cooperativas nos níveis horizontais.

Apesar dessas experiências serem relevantes ao apontarem caminhos desejáveis ao caso brasileiro, nossa trajetória parece se aproximar mais do caso mexicano que, apesar de possuir um sistema bem estruturado, o subutiliza. Isto é, a despeito do México possuir um sistema específico para as mudanças climáticas e o Brasil ainda se limitar a Sistema específico para a pauta ambiental, é possível comparar ambas, visto que sua boa estrutura é fator necessário, mas não suficiente para uma boa governança multinível.

Além disso, a experiência australiana e alemã evidenciou, por um lado, o papel de macro-instituições focadas numa distribuição financeira que combinam a distribuição equitativa dos recursos com medidas focadas na coordenação. Isto fica mais evidente na Austrália, na qual as relações intergovernamentais do país podem ser simplificadas com o governo federal centralizando os recursos e os subnacionais responsáveis pelas implementações, tornando o diálogo entre eles quase inevitável.

Assim como as políticas sociais brasileiras, os casos da experiência internacional demonstraram o papel de mecanismos financeiros na coordenação e indução em prol de metas nacionais. Evidencia-se, portanto, a centralidade do Brasil em desenvolver instrumentos que garantam recursos financeiros perenes alinhados à distribuição equitativa, um cenário que permanece muito distante das questões climáticas brasileiras.

É interessante notar como o México ilustra bem como os recursos são utilizados no Brasil, uma vez que o país possui dois fundos para o tema (um para medidas preventivas e outro para desastres) e a desproporcionalidade do montante de gastos para os desastres mexicanos também é infinitamente maior.

No que tange o aprimoramento de modelos de gestão e de resultados, inicialmente destaca-se os avanços alcançados Espanha com seu novo Plano de Adaptação, uma vez que foi capaz de introduzi-lo no país. Sendo importante destacar que isso só foi possível devido a criação de um espaço institucional inovador no país, visto que, a partir da compreensão da necessidade de realizar um desenho favorável à governança colaborativa e multinível, o país quebrou sua inércia de só realizar encontros informais entre os entes (ainda que momentaneamente). No entanto, maior destaque deve ser dado à experiência mexicana, devido à Estratégia Nacional de Mudança do Clima, instrumento de planejamento que combina medidas de curto, médio e longo prazo com a coordenação multinível. Para além dos padrões nacionais alinhados às especificidades regionais, esta inovação mexicana tem o potencial de ser capaz de introduzir as mudanças climáticas como agenda de Estado, ao tornar a introdução nas agendas dos diferentes governos mandatários.

Tanto as experiências da Espanha quanto do México são centrais para o Brasil, porém de maneiras distintas. Primeiramente, é importante destacar que a Espanha compreendeu a inevitabilidade de instituições formais para tratar das questões climáticas, mesmo sendo um país

que sequer é uma federação formal e que diálogos multiníveis formais são extremamente raros. Ao passo que o México parece apresentar um instrumento necessário para enfrentar um dos maiores desafios da trajetória das mudanças climáticas no Brasil: caminhos para transformar as questões climáticas em política de Estado.

Igualmente importante nesta dimensão é evidenciar exemplos mal-sucedidos que possam evidenciar caminhos que não devem ser seguidos. Primeiramente, destaca-se a tentativa do governo central indiano de introduzir parâmetros nacionais sem a construção de capacidades estatais subnacionais e consensos e pactuações sobre o tema com os entes. Vale destacar que este problema se acentuou ainda mais devido à ausência de coalizões de defesa para o tema e a relutância da Índia em seu papel na mitigação de GEE, visto seu discurso de direito de “desenvolvimento”. Além disso, a África do Sul demonstra como iniciativas fragmentadas e descoordenadas são limitadas, mesmo que individualmente sejam boas, isto é, que a coordenação intersetorial é central e inevitável.

Para o bem e para o mal, o foco dos países em dimensões socioambientais merece ser destacado. Por um lado, o caso americano ilustra bem como, para além de variáveis ideológicas/partidárias, as coalizões de defesa das mudanças climáticas também são, diretamente, relacionadas aos recursos naturais das localidades e seus potenciais econômicos. Por outro lado, o Brasil precisa aprender com a solução utilizada pelo México que utiliza ecossistemas socioambientais como unidade de atuação para suas medidas de adaptação às mudanças climáticas.

Apesar de não serem iguais, esta solução remete ao desenho das Bacias Hidrográficas brasileiras (ou até mesmo dos avanços que seriam importantes para elas), uma vez que sua natureza sistêmica e multinível é pautada na gestão participativa e integrada, de acordo com as particularidades e especificidades de cada território.

Igualmente relevante é retomar o papel das coalizões de governo nas experiências internacionais, uma vez que distintos entrevistados apontaram esse como um dos principais obstáculos a ser superado no Brasil. Além disso, em geral, as legitimidades social, política e técnica foram centrais nas trajetórias dos países, e, mais evidentemente, no Canadá e na Austrália, por um lado, e na Alemanha e Índia, por outro. Enquanto a falta de coalizões de defesa é vista como forte entrave para o avanço das questões climáticas na Índia, seu enfraquecimento na Alemanha tem ameaçado o avanço da pauta, a despeito do país ser historicamente engajado na temática. Contrariamente, estratégias interessantes foram utilizadas pelo Canadá e pela Austrália para aprimorar a legitimidade do tema. A Austrália focou em vincular as ações de mitigação à adaptação, demonstrando como os riscos da emergência climática torna medidas de redução de emissões de GEE urgentes e inevitáveis. Ao passo que medidas canadenses evidenciam a vinculação das mudanças climáticas com interesses econômicos, destacando periodicamente os riscos e oportunidades financeiras associados.

De maneira similar à brasileira, a experiência internacional demonstra como o legado de injustiças sociais, ambientais e raciais devem ser consideradas nos de-

senhos das governanças climáticas. Isto fica evidente tanto na necessidade da Índia e da África do Sul enfrentarem essas questões, nas quais a “chance” de se desenvolverem (finalmente) é um discurso recorrente. Quanto à repetição de exclusões históricas aos povos tradicionais canadenses, apesar de eles passarem a ser mencionados (pelo menos oficialmente), é necessário que soluções que pensem o desenvolvimento, sejam também pautadas no combate às desigualdades, alinhadas à justiça social, ambiental e climática. E, para isto, é central que a arena internacional avance e que a expressão “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” se concretize de fato.

Os resultados revelam a importância de se ter um modelo sistêmico de governança colaborativa. Os melhores exemplos da experiência internacional ocorrem quando se fortalece, ao mesmo tempo, a criação de padrões nacionais com a especificação regional das políticas climáticas. Além disso, o estudo revelou que o financiamento adequado e regular, as medidas de indução à adoção de programas e à construção de capacidades estatais, a criação de fóruns de articulação federativa (verticais e horizontais) e de governança multinível, bem como a utilização de instrumentos de gestão por resultados e de disseminação de boas práticas, são essenciais para o sucesso dos casos.

A pesquisa também revelou dificuldades e limites que aparecem igualmente no caso brasileiro. A desigualdade territorial e o peso de setores que produzem maior carbonização em determinadas regiões são determinantes sociais muito importantes, e que precisam ser enfrentados com uma governança mais ampla.

GOVERNANÇA CLIMÁTICA POR INTEIRO

A compatibilização do papel nacional do Governo Federal com o reforço das capacidades de implementação sub-nacionais é outra questão que aparece em várias Federações como a nossa. Por fim, vale perceber que Sistemas de Políticas Públicas efetivos na forma e nos resultados são raros nas políticas climáticas, de modo que a tarefa que o Brasil começa a trilhar é um desafio atual dos

países mais complexos do mundo, ainda não resolvido.

O próximo relatório, o produto 4, vai apresentar um modelo de governança colaborativa para a política climática brasileira que tomará como base os conceitos e achados presentes nos três primeiros relatórios, incluindo a inspiração de instrumentos de governança e gestão que apareceram nos casos internacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I.; MARQUES, F. C. (2022) Co-laboração 360 graus na educação. Gv-Executivo, [S.L.], v. 21, n. 2, p. 1-1, 21 jun. 2022. Fundação Getúlio Vargas.

Agência BNDES de Notícias. Novo Fundo Clima cresce e tem R\$ 10,4 bilhões com novas condições para projetos verdes. 01 abri. 2024. Em: [https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/Novo-Fundo-Clima-cresce-e-tem-R\\$-104-bilhoes-com-novas-condicoes-para-projetos-verdes/](https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/Novo-Fundo-Clima-cresce-e-tem-R$-104-bilhoes-com-novas-condicoes-para-projetos-verdes/). Acesso em: 11 nov. 2024.

Andrade, André. (2023). Governing Climate Change in Brazil – A Governance Gap Analysis of Selected Cases. 10.25932/publishup-58733.

ARRETCHE, Marta; GOMES, Sandra; VAZQUEZ, Daniel. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. In: ARRETCHE, Marta (orgs.) Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2012, p.145-171.

BARBI, FABIANA; REI, Fernando. Climate Governance and Federalism in Brazil. In: FENNA, Alan; JODOIN, Sébastien; SETZER, Joana Setzer (Eds). Climate Governance and Federalism: A Forum of Federations Comparative Policy Analysis, Cambridge: Cambridge University Press.

Canadian Council of Ministers of the Environment. About. Em: <https://ccme.ca/en/about>

Bundesministerium der Justiz. Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG). 12 dez. 2019. Em: <https://www.gesetze-im-internet.de/ksg/BJNR251310019.html>.

Centro Brasil no Clima, CBC; Instituto Clima e Sociedade, iCS. (2025) Anuário Estadual de Mudanças Climáticas. Em: <https://centrobrasilnoclima.org/anuario-estadual-de-mudancas-climaticas/>. Acesso em 01 jan. 2025.

GOVERNANÇA CLIMÁTICA POR INTEIRO

Climate Action Tracker. Climate Governance: Assessment of the government's ability and readiness to transform South Africa into a zero emissions society. CAT Climate Governance Series: SOUTH AFRICA, December 2020.

Council for the Australian Federation. Role of the Council for the Australian Federation. Em: <https://www.caf.gov.au/>

De Visser, Jaap. 2012. 'Cities and Climate Change: ex abundanti cautela – From an excess of caution?' In Climate Change at the City Scale: Impacts, Mitigation and Adaptation in Cape Town, eds. Anton Cartwright, Susan Parnell, Gregg Oelofse and Sarah Ward, 122–46. London: Routledge.

Evans, P. Autonomia Inserida. 1995. Disponível em: <https://press.princeton.edu/books/paperback/9780691037363/embedded-autonomy>

Federation. About Australia's Federal Relations Architecture. Disponível em: <https://federation.gov.au/about>

Federation, Australia. About: Australia's Federal Relations Architecture. Em: <https://federation.gov.au/about>.

Future Made in Australia. The Australian Government has a new economic plan called a Future Made in Australia. Disponível em: <https://futuremadeinaustralia.gov.au/index>

ICA, Ação Climática Indígena. Um projeto para descolonizar a política climática. 1 nov 2024. Disponível em: <https://debatesindigenas.org/pt/2024/11/01/um-projeto-para-descolonizar-a-politica-climatica/>

INECC-SEMARNAT. 2015. Primer Informe Bienal ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Ciudad de México: INECC/SEMARNAT. Disponível em: <https://www.gob.mx/inecc/documentos/primer-informe-bienal-de-actualizacion-ante-la-convencion-marco-de-las-naciones-unidas-sobre-el-cambio-climatico>.

INECC. 2018. Evaluación Estratégica del Avance Subnacional de la Política Nacional de Cambio Climático.

Coordinación de Evaluación, 26 de noviembre de 2018. Ciudad de México: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, México. Disponível em: www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/418239/EVALUACION_ESTRAATEGICA_AVANCE_SUBNACIONAL_PNCC.pdf.

Hannamm, Pedro. Surge in WA emissions puts Australia's net zero targets in doubt. The Guardian. Em: https://www-the-guardian-com.translate.goog/australia-news/2024/mar/25/surge-in-wa-emissions-puts-australias-net-zero-targets-in-doubt?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=pt&_x_tr_hl=pt&_x_tr_pto=s-ge#:~:text=O%20governo%20se%20comprometeu%20a,suas%20emiss%C3%B5es%E2%80%9D%2C%20disse%20Pettitt.

Heredia, Marco; Corral, Beatriz. Climate Governance and Federalism in Mexico. In: FENNA, Alan; JODOIN, Sébastien; SETZER, Joana Setzer (Eds). Climate Governance and Federalism: A Forum of Federations Comparative Policy Analysis, Cambridge: Cambridge University Press.

LEMOS, R.A.B.; YOUNG, Carlos E.F.; GELUDA, Leonardo. Orçamento público para gestão ambiental: uma análise voltada para as áreas protegidas. In: Simpósio de áreas protegidas 2. Anais. Viçosa, MG: UFV, 2005.

Lopreato, Francisco Luiz C. O federalismo alemão: aspectos gerais e dinâmica (Texto para Discussão). Unicamp. IE, Campinas, n. 440, nov. 2022.

MACHADO, José A. Federalismo e políticas sociais: conexões a partir da Teoria da Agência. Revista do Serviço Público, v. 69, n. 1, p. 57-84, 2018.

MACHADO, José A.; PALOTTI, Pedro L.M. Entre cooperação e centralização: Federalismo e políticas sociais no Brasil Pós-1988. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 30, n. 88, p. 61-82, 2015.

MEDEIROS, Ana Luiza M. O papel das arenas de pactuação na política ambiental brasileira. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, BH, 2024.

GOVERNANÇA CLIMÁTICA POR INTEIRO

MITECO, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Plan Nacional Integrado de Energía y Clima Actualización 2023-2030. Madrid: Ed. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2024. Em: https://climate-laws.org/documents/integrated-national-energy-and-climate-plan-2021-2031-updated-version-2023_8a75?id=spain-s-integrated-national-energy-and-climate-plan-for-2021-2030_d10c.

Murray, Christina, and Richard Simeon. 2001. 'Multi-sphere Governance in South Africa: An interim assessment'. *Publius* 13 (4): 65-92.

OATES, Wallace E. A reconsideration of Environmental Federalism. *Resources for the Future. Discussion Paper*, Washington, v. 10460, p. 01-54, 2001.

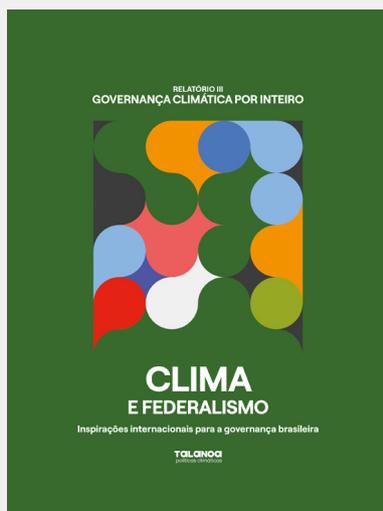
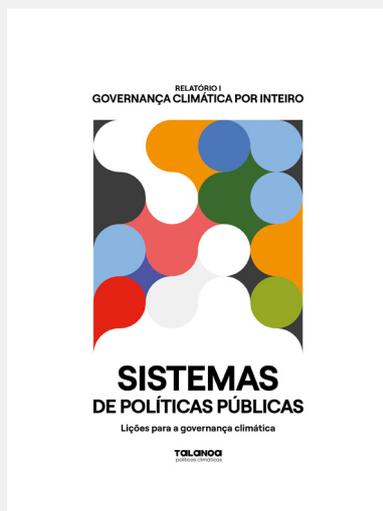
PAGNOCCHESCHI, Bruno. Governabilidade e governança no Brasil. In: MOURA, Adriana M.M. (org.). *Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Brasília: IPEA, p. 59-90, 2016.

Prado, Débora FM; Lopes, Isabella FF. A resistência estadual às políticas de Donald Trump. *Revista Tempo do Mundo*, v. 5, n. 1, 2019.

Pacto Global de Prefeitos pelo Clima e Energia (GCoM). Implementação no México. Em: <https://pactodealcaldes-la.org/language/pt/mexico-implementacao-nacional/>.

Rodrigo, Susana Galera; Alda-Fernandez, Mercedes; Kölling, Mario. Climate Governance and Federalism in Spain. In: FENNA, Alan; JODOIN, Sébastien; SETZER, Joana Setzer (Eds). *Climate Governance and Federalism: A Forum of Federations Comparative Policy Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.

Valiathan Pillai, Aditya; Dubash, Navroz K. Climate Governance and Federalism in India. In: FENNA, Alan; JODOIN, Sébastien; SETZER, Joana Setzer (Eds). *Climate Governance and Federalism: A Forum of Federations Comparative Policy Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.



Acesse também os outros volumes da série *Governança Climática Por Inteiro* em:
politicaporinteiro.org



TALANOA
políticas climáticas