

Os limites dos planos e o poder dos planos: O que pode o Plano Climático?



Pedro Henrique
Campello Torres*

Resumo: O artigo discute as potencialidades e limitações dos planos climáticos na gestão da crise contemporânea, ressaltando a morosidade das ações governamentais em comparação ao avanço da emergência climática. Apresenta a importância dos planos climáticos, mas questiona seus limites e a eficácia real dessas políticas. A justiça climática é destacada como essencial, especialmente para populações vulnerabilizadas. O texto enfatiza a necessidade de ações imediatas, mesmo antes da implementação total de planos climáticos, sugerindo que intervenções locais podem começar a ser realizadas para beneficiar os mais afetados pela crise.

O maniqueísmo presente no título deste artigo faz alusão ao texto clássico – de leitura imprescindível – do professor emérito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Carlos Bernardo Vainer: “as escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?”. O avanço que temos vivenciado, sendo dialeticamente parte e causa do problema, da emergência climática, contrasta com a morosidade em que governos, empresas e sociedade têm reagido para mitigar emissões, preparar ações de perdas e danos e de adaptação e resiliência às mudanças do clima. Uma das formas de enfrentar a questão são os planos climáticos. Mas quais são os limites e o potencial desses planos? Afinal, o que pode o Plano Climático?

Vainer (2002) inicia seu texto lembrando que políticos e partidos progressistas têm chamado atenção para o fato de que a luta para conquistar governos locais tem outros objetivos, do que a simples administração local. Seria preciso, pois, avançar “o limitado horizonte da gestão da crise e da adesão subordinada à guerra dos lugares” (Vainer, 2002, p.13). Ou seja, como ir além de uma ação local que busque “apaziguar localmente conflitos sociais engendrados pela estrutura social e agravados pela ofensiva neoliberal?” (Vainer, 2002, p.13). Vainer

*Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM), Universidade de São Paulo.

Palavras-chave: Justiça climática; Planos climáticos; Adaptação

lança sua flecha: “podem os governos municipais alterar significativamente o cotidiano alienante e miserável da imensa maioria dos cidadãos?” (Vainer, 2002, p.13).

E o que a pauta climática ou o dossiê especial “Desastres Socioambientais, Antecipação e Adaptação” têm a ver com as questões supracitadas? Desde, pelo menos, 2015, é registrado um aumento expressivo das contribuições das ciências humanas e sociais para o debate climático – embora, no Brasil, é importante marcar que algumas publicações são anteriores a esse período (Acsehrad, 2006, Martins et. al., 2010, Martins e Ferreira, 2012, Di Giulio; Vasconcellos, 2014, entre outros.). Autores como Pelling e Garschaegen (2019), mostram como os temas de adaptação e combate à pobreza precisam estar interligados:

A adaptação deve satisfazer diretamente as necessidades dos mais pobres, colocando-os no centro da tomada de decisões com financiamento. A defesa da adaptação equitativa é clara: é um dever moral e melhora a produtividade econômica, a coesão social, a saúde e a paz (Pelling, Garschaegen 2019, p.328 – tradução nossa)

Os temas da equidade e da justiça climática vêm ganhando, portanto, terreno em diversos fóruns, relatórios internacionais, debates, pesquisas e publicações sobre mudanças climáticas. Pouco, no entanto, tem sido registrado na prática como ações transformadoras (ou transformacionais) e os impactos têm sido cada vez mais sentidos pelas populações vulnerabilizadas, com maior intensidade dos chamados países do Sul Global, ou por imigrantes e refugiados nos países do Norte Global.

A questão que se coloca é: quais os limites e poderes de transformação de um Plano ou instrumento de política pública, quando estamos lidando com a pauta climática, em um contexto como o brasileiro? Ainda, em diálogo com Vainer (2002), quais os interesses por parte dos empreendedores em atuar na gestão da crise climática, tema que vem sendo estudado por autores como Mariana Mazzucato (2014 e 2024, em parceria com Collington). Ou seja, quais os reais múltiplos interesses que movem essa agenda nas cidades? Quem ganha, o que é reforçado e o que é perpetuado em um processo de produção desigual do espaço urbano?

O que estamos fazendo?

São poucas as cidades – e os estados – que possuem planos e instrumentos legais especificamente voltados para as mudanças climáticas (Barbi, Rei, 2021): em 2020 apenas 12, dos 5.570 municípios, tinham aprovado suas políticas de mudanças climáticas. Provavelmente o número deve ter crescido e a tendência é crescer mais e com certa aceleração. Seja pelo aumento do interesse e repercussão do tema – face ao aumento dos eventos climáticos extremos e seus impactos nas cidades –, seja pela aprovação da Lei Federal 14.904/2024, que estabelece diretrizes para planos climáticos, seja por interesses que movimentam negócios entorno da pauta de soluções (sobretudo tecnológicas) para a crise. Apesar da luta dos movimentos sociais e da atuação de alguns deputados federais, a redação final da Lei (14.904/2024) não incluiu menção sobre justiça climática e o tema da raça ou gênero, embora tenha permanecido a priorização de populações vulnerabilizadas. Também se excluiu do texto final o prazo para a implementação dos planos (a proposta era de 1 ano a partir da implementação da Lei).

O fato de termos esse horizonte de que planos e legislações climáticas virão deve nos fazer refletir para a provocação de Vainer sobre como “alterar significativamente o cotidiano alienante e miserável da imensa maioria dos cidadãos”. A Rede Por Adaptação Antirracista reúne grupos de mais de 15 estados do Brasil e tem buscado tensionar o debate, seja na escala nacional, estadual ou municipal. É da Rede por Adaptação Anti-Racista o Manifesto¹ EMERGÊNCIA CLIMÁTICA NO BRASIL: A NECESSIDADE DE UMA ADAPTAÇÃO NÃO-RACISTA. Ancorado na centralidade do racismo ambiental – e da urgência de ações de adaptação anti-racistas – uma série de propostas são apresentadas:

a instalação de sistemas de alertas, tais como sirenes, e o desenvolvimento de planos de fuga em conjunto com as pessoas atingidas; o estabelecimento de centros de monitoramento e a instalação de novas estações meteorológicas para controle de possíveis episódios extremos; o desenvolvimento de planos de adaptação nas cidades, sob a lente da justiça climática antirracista e em alinhamento com plano diretor dos municípios, caso exista (Rede por Adaptação Anti-Racista, 2023, p.3).

Os planos climáticos, no entanto, não podem tudo. Principalmente os planos “sem força de lei” e sem penalidades em relação ao cumprimento de suas metas, objetivos e ações. Há, no momento, um certo fetiche em relação aos planos, como se eles fossem – sozinhos – *adiar o fim do mundo*. Nesse sentido, vale a provocação: precisamos de mais planos climáticos ou mais clima nos planos e instrumentos já existentes? Como citado no trecho acima do Manifesto, mais clima nos planos diretores, no caso dos municípios, ou, para a escala nacional, nos Programas de Aceleração do Crescimento (PAC), Nova Indústria, Minha Casa Minha Vida, entre outros? O quanto a manutenção de investimento em combustíveis fósseis inviabiliza as ações e objetivos pretendidos para adaptação?

É por isso mesmo que o desafio das escalas – e suas narrativas – é fundamental para nosso debate. Vainer (2002) lança mais uma flechada: “em que escala se constrói a cidadania?”. Como operar uma cidadania global comum, com realidades e especificidades territoriais tão distintas, face à crise climática? E, como mobilizar a sociedade para enfrentar os desafios trans-escalares diante desse contexto? Sem exceção, o tema da participação persiste como grande barreira de uma construção democrática no planejamento climático. Mas, trata-se de um movimento dialético: quanto mais as classes populares e a sociedade como um todo são mobilizadas e se apropriam sobre o tema, mais elas mesmas, enquanto sujeitos, empurram e transformam as arenas de participação.

1. Para a leitura na íntegra do Manifesto acesse: <https://adaptacaoantirracista.org.br/>

Desenlace

Dois pontos parecem cruciais no caminho da encruzilhada. O primeiro diz respeito a firmar o entendimento de que adaptação às mudanças do clima e a redução das desigualdades e do racismo ambiental, através da justiça climática, precisam caminhar juntos. Para isso, um giro à história de longa duração, que remonta o passado colonial, é obrigatório. Não estamos onde estamos por acaso. Aqui lembramos de Marx, no 18 Brumário de Luís Bonaparte (1852), para quem um primeiro pressuposto da humanidade é que os homens fazem sua própria história, mas não fazem como querem. E sim sob aquelas circunstâncias com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado. Ana Clara Torres Ribeiro (2007), dialogando com a frase famosa de Marx, no Manifesto do Partido Comunista (1848), que “tudo que é sólido desmancha no ar”, reflete que aqui, nesta fração do planeta, diante de suas circunstâncias históricas, a existência de permanências, além da materialidade historicamente produzida, persiste. As permanências não se desmancham.

A provocação mencionada nos faz voltar ao problema inicialmente formulado: quais os limites dos Planos Climáticos? É possível considerar que estes instrumentos terão ações e implementações verdadeiramente transformacionais a ponto de superar questões históricas estruturantes das desigualdades (como racismo, patriarcado, concentração de terras e renda)?

O segundo ponto crucial diz respeito a entender que algumas ações importantes sobre a pauta climática podem – e devem – ser produzidas e implementadas, independentemente do cronograma dos Planos Climáticos. Não é preciso esperar todo o cronograma de um plano para ações que podem ser estabelecidas hoje. Por exemplo, recentemente o município do Rio de Janeiro, através de um Decreto (54740 de 28 de junho de 2024), definiu um protocolo de ação quando atingido por ondas de calor. Um Decreto.

Quantas cidades e estados e como o próprio governo federal poderiam estar avançando enquanto os planos, instrumentos e legislações são produzidos? Os mais afetados pela crise climática têm CEP, raça, gênero, idade e renda. Estes já poderiam estar se beneficiando de ações, protocolos e medidas básicas. Precisamos falar mais sobre isso. Até porque o tempo não está a nosso favor. De acordo com o relatório síntese do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, o prazo para um desenvolvimento resiliente às alterações climáticas está diminuindo (IPCC, 2023). Mas, segundo a mesma publicação, ainda há uma janela de oportunidade nesta década para limitar o pior dos dados diretos de passarmos o limite de 1,5°C (IPCC, 2023). O desafio é que dados do relatório Adaptation GAP (UN, 2023), indicam que o recurso necessário para adaptação nos países em desenvolvimento seria algo entre US\$215 bilhões a US\$387 bilhões de dólares, por ano nesta década. Qual orçamento terão os planos climáticos? Sejam eles, municipais, estaduais e federais? E, sobretudo, quem serão os grupos sociais beneficiários desses recursos? É sobre isso que precisamos falar.

Referências

ACSELRAD, H. Urbanização e apropriações sociais das mudanças climáticas. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, v. 20, p. 77-106, 2006.

BARBI, F.; REI, F. C. F. MUDANÇAS CLIMÁTICAS E A AGENDA DE ADAPTAÇÃO NAS CIDADES BRASILEIRAS. **Revista Catalana de Dret Ambiental**, v. 12, p. 1-34, 2021.

DI GIULIO, G.M.; VASCONCELLOS, M. P. Contribuições das Ciências Humanas para o debate sobre mudanças ambientais: um olhar sobre São Paulo. **Estudos Avançados** (USP. Impresso), v. 28, p. 41-63, 2014.

MARTINS, R. D.; FERREIRA, LEILA. C.; MARTINS, R.D.A.; FERREIRA, L. C. Oportunidades e Barreiras para Políticas Locais e Subnacionais de Enfrentamento às Mudanças Climáticas em Áreas Urbanas: Evidências de Diferentes Contextos. **Ambiente e Sociedade** (Campinas), v. 01, p. 217, 2010.

MARTINS, R. D.; FERREIRA, L. D. C. Vulnerabilidade, adaptação e risco no contexto das Mudanças Climáticas. **Mercator** (Fortaleza. Online), v. 11, p. 237-251, 2012.

MAZZUCATO, M. **O Estado empreendedor**: Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. Portfolio-Penguin, 2014.

MAZZUCATO, M., COLLINGTON, R. **A grande falácia**: Como a indústria da consultoria enfraquece as empresas, infantiliza governos e distorce a economia. Portfolio-Penguin, 2024.

PELLING, M.; GARSCHAGEN, M. Put equity first in climate adaptation. **Nature**, 569(7756), 327–329, 2019. doi:10.1038/d41586-019-01497-9

REDE POR ADAPTAÇÃO ANTI-RACISTA. **Manifesto**, 2023. Disponível em <https://adaptacaoantirracista.org.br/> - acesso em 01 de setembro de 2024.

UN, ENVIROMENT PROGRAMME, **Adaptation Gap Report**, 2023.

VAINER, C. B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? **Cadernos IPPUR/UFRJ**, 2002. Manifesto



