

Gestão integrada de políticas climáticas e urbanas: uma proposta de avaliação legislativa em municípios da Região Metropolitana de São Paulo

Integrated management of climate and urban policies: a proposal for legal evaluation in municipalities of the Metropolitan Region of São Paulo

Paula Prado de Sousa Campos*

Arlindo Philippi Jr**

Paula Santana***

**Advogada, Doutora em Ciências pela Faculdade de Saúde Pública da USP, Brasil
End. Eletrônico: paulapradocampos@gmail.com*

***Engenheiro Sanitarista, Professor Titular da USP, Brasil
End. Eletrônico: aphij@usp.br*

*Paula Santana
***Geógrafa, Professora Catedrática na Universidade de Coimbra, Portugal
End. Eletrônico: paulasantana.coimbra@gmail.com*

Recebido em 22.11.2014
Aceito em 25.02.2015

ARTIGO - VARIA

RESUMO

O planejamento e a gestão de políticas para enfrentamento das mudanças climáticas exigem por parte de diferentes atores mediados pelo Estado, adoção de estratégias de adaptação e mitigação, políticas que envolvem setores distintos e interferem no uso/ocupação/transformação do solo urbano. Admitindo a relevância da legislação como elemento estruturador do processo de implementação de políticas públicas, realizou-se avaliação legislativa das normas jurídicas de políticas urbana e climática de alguns municípios integrantes da Região Metropolitana de São Paulo. O artigo narra o processo metodológico de construção de Instrumento de Análise a partir de elenco de categorias teóricas. O método colocou em destaque a fragilidade da questão metropolitana e evidenciou que, embora haja respaldo legal para a estruturação da gestão integrada, o suporte para a concretização dessa gestão se dará com o avanço efetivo na organização das estruturas regionais de planejamento e gestão de políticas sob a lógica do ordenamento territorial.

Palavras-chave: Gestão integrada. Políticas públicas. Mudanças climáticas. Planejamento urbano.

ABSTRACT

Climate change planning and public policy management require the action of different actors, all mediated by the State, as well as the adoption of adaptation and mitigation strategies and policies that involve different sectors and affect the use, occupation and transformation of urban land. Admitting the importance of the legislation as a structuring element of the implementation process of public policies, legal norms regarding to Urban Policies and Climate Change of some counties of the Metropolitan Region of São Paulo were evaluated. This article describes the methodological process of the development of an analysis tool from the listing of theoretical categories. The method has highlighted the fragility of the metropolitan side and showed that although the structuring of the integrated management is legally supported, the achievement of this administration will be reached with the effective progress in the organization of regional structures of planning and with public policy management under the spatial planning logic.

Keywords: Integrated management. Public politics. Climate change. Urban planning.

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, as mudanças climáticas têm causado impactos nos sistemas naturais e humanos em todos os continentes e oceanos. Esses impactos, que são devidos às alterações climáticas observadas, independentemente de sua causa, indicam a sensibilidade dos sistemas naturais e humanos para a mudança climática. Os alertas dados pela Ciência nos põem a certeza de que é necessário haver o controle da governabilidade do sistema climático em nível global e torna urgente a busca de um sistema de planejamento que seja capaz de fazer frente aos impactos socioeconômicos e ambientais em nível local.

As mudanças climáticas, embora surtam efeitos perceptíveis nas diversas dimensões espaciais (global, nacional e regional), se fazem sentir de maneira especial no âmbito local, através de impactos diretos na vida da população que vive nas cidades. A vida nas cidades, caminho natural do desenvolvimento das sociedades industriais, assumiu preponderância global e as cidades representam hoje cenário de grandes contradições e desafios a serem superados para a obtenção do equilíbrio entre o desenvolvimento e a preservação do meio ambiente.

Para Ebi et al. (2006), típicas ações humanas levadas a cabo por atividades econômicas intervenientes no território, seja envolvendo a queima de combustíveis fósseis (gás natural, carvão e petróleo), seja através de intensa deflorestação e o próprio fenômeno da urbanização, causam fortes impactos nas cidades, exigindo dos gestores metas maiores do que a simples redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE) para alcançar o bem-estar nas cidades. A sustentabilidade nas cidades, para Santana (2007), está relacionada com a adoção de uma abordagem holística de ordenação do território, com enfrentamento de questões ambientais e energéticas, dado que as várias componentes do ecossistema natural estão estreitamente interligadas com os aspectos sociais, econômicos, culturais e políticos do sistema urbano.

De que maneira os responsáveis pela gestão das cidades podem responder de forma efetiva a esta demanda urgente? A resposta abrange a adoção de políticas públicas, que são, no conceito adotado para este artigo, conjunto de diretrizes estabelecido pela sociedade, por meio de sua

representação política, em forma de lei, visando à melhoria das condições de vida dessa sociedade, com base em Philippi e Bruna (2004).

A implementação de políticas de mitigação e de adaptação para enfrentamento das mudanças climáticas envolve setores distintos, considerando que os impactos ambientais decorrentes do desequilíbrio climático se fazem e se farão sentir na dimensão territorial, afetando a sociedade e suas bases econômicas, por meio de alteração nos níveis do mar, ocorrência e intensificação de secas e enchentes, aumento e diminuição drástica nas temperaturas, crise no abastecimento alimentar, impactos na saúde, na indústria, bem como nos transportes e na integridade das populações e dos territórios, de acordo com a Agência Europeia do Ambiente (2013). Essas questões demandam a adoção de políticas públicas setoriais, que não serão resolvidas apenas setorialmente ou apenas pelos municípios isoladamente, dando uma visão do grande desafio e da complexidade a serem enfrentados no processo de planejamento e gestão dessas políticas.

De certa forma, essa visão está prevista no contexto da Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC (BRASIL, 2009), que considera para sua implementação, a necessidade de realização de coordenação com as demais políticas ambientais, tais como: Política de Meio Ambiente, Política de Saneamento Básico, Política de Habitação Social, Política de Saúde, Política de Mobilidade Urbana e notadamente, com as Políticas Urbanas. Nesse contexto, cabe ao Poder Público associar as políticas urbanas com as diretrizes e objetivos das políticas climáticas, que tem, entre os seus objetivos, a proposta de implementar cidades compactas, direcionar incentivos à produção de fontes não poluidoras, estabelecer metas de redução de emissões antrópicas de gases de efeito estufa (GEE) e proteger áreas verdes (BRASIL, 2009). Pode-se dizer que, dessa forma, o Poder Público estaria criando condições de acesso aos direitos sociais previstos constitucionalmente e contribuindo para uma melhoria da qualidade de vida nas áreas urbanas, para as atuais e futuras gerações.

O planejamento e gestão integrados de políticas públicas destinadas às mudanças climáticas enfrentam também o desafio da complexidade dos diálogos federativos nas metrópoles brasileiras. As grandes disparidades existentes entre os municípios integrantes de região metropolitana é ponto central e ampara a afirmativa de que caberia ao Estado, enquanto ente federativo, assumir funções de coordenação regional sistematizada através de marcos legais que deem suporte para essa atuação, consideram Romeiro e Parente (2011). Nas palavras de Seroa da Motta e Dubeux (2011, p. 39) “a integração entre políticas federais e subnacionais é sempre delimitada pelos limites federativos e, portanto, se não há dispositivo legal que as oriente, caberá ao arranjo institucional procurar práticas consensuadas para essa articulação”.

Do ponto de vista dos arranjos institucionais existentes, o enfoque da estrutura normativa brasileira permite afirmar que há previsão de espaços de gestão distintos como Convênios, Consórcios Públicos, Conselhos de Desenvolvimento Metropolitano, Fóruns, Redes, etc. Contudo, Klink (2009) destaca que embora sejam mecanismos previstos no ordenamento jurídico brasileiro, capazes de auxiliar na instrumentalização dessa cooperação articulada, muitas vezes não são utilizados de modo adequado. Nessas formas de gestão, segundo Seroa da Motta e Dubeux (2011), embora haja consideração da condição regional de problemas e demandas ambientais, com previsão de espaços de coordenação para a tomada de decisão em conjunto, ainda é sentida a falta de articulação e integração na fase do planejamento e da gestão de políticas públicas de modo geral, notadamente no que diz respeito às políticas econômicas, entre os municípios pertencentes da região metropolitana.

O processo de planejamento e gestão de políticas pertinentes às mudanças climáticas envolve uma amplitude de forças para a concretização de ações pertinentes, seja numa perspectiva horizontal de integração entre as políticas de diferentes setores, ou ainda em razão da necessidade de haver integração em nível vertical, de atuação coordenada entre todos os níveis e estruturas

da organização do Estado. Dessa complexidade decorre a relevância da realização da presente reflexão acerca do modelo de gestão existente, o qual pretende oferecer respostas para esse engendramento político, identificando, no texto das políticas urbana e climática de alguns municípios integrantes da Região Metropolitana de São Paulo – RMSPP, assim como na legislação correspondente do Estado de São Paulo e da União, elementos de articulação e integração para a superação dos desafios apontados.

Destacando o relevante papel da legislação como elemento estruturador do processo de implementação de políticas públicas, Salinas (2012) reconhece que, ainda que uma lei ou regulamento disponha sobre objetivos claros para a solução de problemas e preveja instrumentos adequados para sua realização, a existência de fatores não legislativos de caráter político, econômico, social e organizacional pode desviar o curso de implementação de uma política legislada para cenários imprevisíveis pelas normas jurídicas. Ainda, como destaca Morand (1995), a lei não só constitui fonte de legitimidade de todas as ações públicas, mas também garante unidade e coerência das políticas públicas, daí a importância do aprimoramento de técnicas legislativas – como o processo de elaboração de normas jurídicas – para a realização de várias finalidades, incluindo a de garantir que administradores ajam em prol dos objetivos declarados de uma política pública.

O artigo apresenta uma proposta de avaliação legislativa de normas de políticas urbanas e climáticas, a partir da construção de um Instrumento de Análise. O estudo elencou seis municípios da Região Metropolitana de São Paulo, dos quais selecionou o conjunto de normas jurídicas¹, escolhidos entre aquelas que instituem políticas públicas específicas de mudanças climáticas, assim como os instrumentos principais de política urbana, responsáveis pela organização do uso e ocupação do solo nos municípios, representados pelos Planos Diretores dos municípios selecionados.

O Instrumento de Análise foi construído e aplicado numa perspectiva original, sob a ótica de categorias específicas de análise, as quais possibilitaram a identificação de comandos legais favoráveis e outros não, para a prática da gestão integrada.

MUDANÇAS CLIMÁTICAS E CIDADES

De todos os desafios ambientais, aquele que hoje preocupa e reúne maiores esforços e representa campo de interesse da sociedade de modo geral é a questão das mudanças climáticas. A magnitude dos problemas gerados pelo desequilíbrio climático decorrente do aquecimento global vem impactando a vida de todos os habitantes do planeta e daí se explica a intensa preocupação e grande fonte de interesse dos estudiosos, tomadores de decisão, empresários e sociedade civil.

Para fins deste estudo, importante adotar definição para mudança climática baseada nas definições do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas – IPCC, para quem, conforme Nobre et al. (2010), mudança climática refere-se a qualquer mudança do clima que ocorra ao longo do tempo em decorrência da variabilidade natural ou da atividade humana. Esse uso difere da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, em que mudança climática se refere a uma mudança do clima que possa ser atribuída direta ou indiretamente à atividade humana e que altere a composição da atmosfera global, sendo adicional à variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis de tempo.

No Brasil, assim como no resto do mundo, a preocupação com as alterações climáticas assume contornos dramáticos quando o foco das atenções são as cidades, locus atual da vida humana. Segundo Santana (2014, p. 90), é cada vez maior o número de pessoas vivendo em áreas urbanas e suburbanas, reconhecendo-se que “o organismo urbano é como um ser vivo: é influenciado e influencia a saúde dos grupos humanos (saúde ambiental)”.

O setor dos transportes se revela particularmente relevante para a temática da saúde e o ambiente, especialmente o transporte urbano, visto que é um serviço em constante expansão e encerra uma necessidade humana básica, intrínseca ao processo de desenvolvimento. Para Jasinki et al. (2011) as emissões veiculares causam perda de qualidade do ar e, conseqüentemente, de qualidade de vida, além de graves impactos à saúde humana, principalmente para as populações concentradas nos grandes centros urbanos.

A maioria das pesquisas brasileiras sobre os efeitos da poluição do ar na saúde da população explora estatísticas ligadas à mortalidade relacionadas às crianças e aos idosos, além de levar em conta também os dados de internação hospitalares em crianças e adultos por causas respiratórias Gouveia et al. (2003). Esses estudos têm revelado que, além de conseqüências graves à saúde humana, o problema da poluição atmosférica nos grandes centros urbanos também gera custos econômicos relevantes e sobrecarrega o sistema de saúde, pois representa um aumento do custo dos atendimentos à população nos serviços de saúde pública, um aumento da procura pelos prontos-socorros, unidades básicas de saúde e hospitais, tanto nas cidades quanto na Região Metropolitana de São Paulo.

Diante dessa realidade, é urgente o enfrentamento dos desafios políticos e jurídicos que surgem para o planejamento e gestão de políticas públicas urbanas e de mudanças climáticas, que possuem estreita relação com os problemas suscitados. Ações integradas entre os diversos setores que gerenciam as políticas urbanas são fundamentais para a melhora da saúde das populações das grandes cidades, assim como o estímulo ao transporte coletivo e à redução de veículos circulantes, como medida essencial para a melhoria da qualidade de vida nas metrópoles.

Ao refletir sobre as estratégias de governança para a questão climática, tem sido a tendência da literatura científica atual descrever e analisar o papel de abordagens político-institucionais, em termos regionais e internacionais, sendo que, segundo Betsill e Bulkeley (2007), a conclusão das negociações do Protocolo de Quioto foi um marco importante, pois consolidou um crescente movimento de governos subnacionais (cidades, municípios, agências estaduais e municipais) trabalhando para colocar o tema da mudança climática na agenda política local. Desde então, conforme Lankao (2007), um número expressivo de cidades ao redor do mundo vem desenvolvendo estratégias próprias, descentralizadas, para lidar com o problema e que envolvem, notadamente, novos padrões de urbanização que sejam mais sustentáveis, com maior respeito às dinâmicas socioambientais. Para Schroeder e Bulkeley (2009), o desenvolvimento de uma abordagem local e urbana para mitigação e adaptação à mudança climática está intrinsecamente relacionado ao aparecimento de redes de cidades e municípios em níveis nacional, regional e transnacional.

Portanto, no cenário metropolitano, a importância da consideração da realidade territorial no planejamento e gestão e de políticas públicas é estratégica e fundamental. Para Vargas e Rodrigues (2009), as megacidades, como, por exemplo, Londres, Nova York, Frankfurt, Tóquio, Hong Kong e São Paulo, entre outras, embora participem de intensas redes de informação e de movimentação econômico-financeira, podendo classificá-las como cidades globais, nelas ainda subsiste a necessidade da consideração dos processos locais. Segundo os autores, a homogeneização global restringe-se a alguns processos econômicos e culturais, mas não abarca os processos da vida e da cultura do cotidiano, portanto, as cidades continuam dependentes das suas especificidades locais, de natureza ambiental, cultural, econômica e política, motivo pelo qual há necessidade de se dar maior valor a tudo o que caracteriza o local.

Medidas de adaptação e mitigação necessitam de forte articulação e dependem de diferentes níveis de governança vez que, embora os impactos das alterações climáticas sejam especialmente sentidos em âmbito local, dos municípios, com materialização de problemas socioambientais decorrentes direta ou indiretamente dos fenômenos climáticos, não se pode esperar

que os governos locais deem conta do desafio sozinhos, segundo Satterthwaite et al. (2009). Tanto do ponto de vista do financiamento, como também da formulação, essas políticas deverão ser apoiadas pelos níveis federal e estadual, seguindo posições assumidas nas arenas internacionais, principalmente para o caso das políticas de mitigação.

2. A COMPLEXIDADE DA QUESTÃO FEDERATIVA PARA A GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao desafio de implementação conjunta de políticas climáticas e urbanas na esteira dos conflitos entre interesses públicos e privados que permeiam a economia de mercado, soma-se outra questão de fundamental relevância para uma governança eficaz no cenário das metrópoles brasileiras, a complexidade dos diálogos federativos.

A organização político-administrativa brasileira se caracteriza pela existência da União, dos Estados Federados e dos Municípios, todos considerados entes federativos autônomos, conforme previsão do artigo 18 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Assim, União, Estados-membros e Municípios são dotados de autonomia política, administrativa e financeira, com poder de elaborar e executar leis próprias, bem como instituir tributos, tudo dentro de uma divisão clara de competências, determinadas constitucionalmente. Portanto, a autonomia federativa tem como elementos básicos a existência de órgãos governamentais próprios e posse de competências exclusivas.

Em busca de um federalismo de equilíbrio, a Constituição prevê um sistema de divisão de competências, atribuindo a cada ente da Federação uma matéria que lhe seja própria. Almeida (2005) ensina que a estrutura da repartição das competências adotada pela Constituição Federal leva em conta, principalmente, a regra da predominância do interesse do ente federado e está amparado no princípio da coordenação e cooperação entre as entidades políticas. No entanto, apesar do referido princípio, na prática, o gestor encontra dificuldades para conciliar autonomia e integração no momento de concretizar objetivos comuns entre municípios limítrofes, como é o caso das regiões metropolitanas.

Sob a ótica das metrópoles, o desafio da gestão integrada de políticas públicas climáticas e urbanas se complexifica, notadamente, quando diz respeito às questões ambientais, que são desafiadoras de quaisquer limites territoriais. Portanto, quando os problemas emergem numa realidade territorial que não se coaduna com a divisão político-administrativa do Estado, pode-se afirmar que esse compartilhamento do Estado federado surge como um complicador, que deverá ser superado para que se viabilize o planejamento e a gestão de políticas públicas.

No Estado de São Paulo, para colaborar no enfrentamento desse desafio, o legislador constitucional previu, no art. 152 da Constituição do Estado de São Paulo, que a organização regional tem o objetivo de promover: o planejamento regional; a cooperação dos diferentes níveis de governo; a integração do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum; o uso equilibrado do solo, dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente; a redução das desigualdades sociais e regionais. E, segundo o art. 7º da Lei Complementar Estadual nº 760, de 1º de agosto de 1994, que estabelece diretrizes para a organização regional do Estado de São Paulo, as funções públicas de interesse comum, passíveis de planejamento integrado, são: planejamento e uso do solo; transporte e sistema viário regionais; habitação; saneamento básico; meio ambiente; desenvolvimento econômico e atendimento social.

Portanto, a coordenação e cooperação entre os entes federados no planejamento e implementação de políticas públicas ambientais nas regiões metropolitanas são condições para sua efetivação. Ainda, o ordenamento jurídico nacional prevê alguns mecanismos capazes de auxiliar na instrumentalização dessa cooperação articulada.

A legislação nacional permite a institucionalização da gestão regionalizada por meio de Convênios, Consórcios Públicos, Conselhos de Desenvolvimento Metropolitano, Fóruns, Redes, etc. Esses modelos possibilitam a instituição de espaços de coordenação e tomada de decisão conjuntas entre entes participantes, mas exige um permanente esforço e compromisso de articulação para o planejamento e gestão das políticas desenvolvidas entre os municípios participantes, seja para buscar soluções de entraves nas medidas cooperativas que possam existir e ainda, para a superação da visão fragmentada dos interesses de cada município, quando integrantes de região metropolitana.

Contudo, o desenho metropolitano hoje em vigor, não favorece ou não estimula a coincidência de ações entre o município-sede e os municípios limítrofes, aspecto essencial para a efetividade de políticas públicas ambientais, notadamente no que tange às mudanças climáticas e controle de emissões de gases de efeito estufa. Diante do caráter difuso desses problemas, estes devem ser enfrentados com políticas ambientais e urbanas planejadas e geridas de modo integrado pelos entes que sofrem, direta ou indiretamente, os impactos do fenômeno.

3. CONSTRUÇÃO TEÓRICA E METODOLÓGICA DO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS

Considerando que a implementação das políticas aplicáveis às mudanças climáticas congrega ações de diferentes esferas de governo, envolvendo diversos setores e abrangendo problemas de realidades territoriais distintas, emerge uma questão de grande relevância sobre como as atuais políticas públicas climáticas e urbanas contribuem para a gestão integrada entre municípios pertencentes à Região Metropolitana de São Paulo.

A Região Metropolitana de São Paulo – RMSP possui especial importância na compreensão do cenário acima descrito, sendo uma das maiores áreas urbanas da América do Sul e uma das maiores do mundo. Com cerca de 20 milhões de habitantes, concentra cerca de 48% da população do Estado de São Paulo, sendo o maior polo de riqueza nacional e estadual contando com um Produto Interno Bruto (PIB) de 94,1 bilhões de dólares em 2004, com uma participação de 15,6% sobre o montante nacional e 56,4% do PIB estadual (EMPLASA, 2012).

A região sofre todo tipo de problema ambiental, entre os quais se destaca a deterioração da qualidade do ar, devido às emissões atmosféricas, além de ser uma região particularmente vulnerável às enchentes, com alta energia de escoamento, principalmente nos morros na periferia da Grande São Paulo; enxurradas com alto potencial de arraste, especialmente na capital, devido à canalização de córregos e construção de vias públicas em fundos de vale; alagamentos difusos e frequentes em diversos pontos da aglomeração; escorregamentos de massa em encostas de ocupação urbana recente e desordenada, para citar alguns exemplos, conforme Nobre et al. (2010).

Assim, faz-se relevante a investigação sobre as possibilidades de integração oferecidas pelo conjunto normativo aplicável à questão climática e urbana de alguns municípios da RMSP, visando identificar instrumentos, mecanismos, processos e recursos capazes de favorecer a articulação e integração entre as diferentes dimensões federativas e setores governamentais. Parte-se do

pressuposto de que a efetividade de uma gestão integrada dessas políticas somente será alcançada com a incorporação da questão climática no planejamento territorial, realizado tanto em nível regional como em nível local, reconhecendo e admitindo a singularidade dos municípios que compõem a metrópole paulista.

As normas analisadas foram, além da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima – UNFCCC: i) Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988; ii) Estatuto da Cidade – Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, e Política Nacional sobre Mudanças do Clima – Lei 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Na esfera estadual, a análise recaiu sobre: i) Constituição do Estado de São Paulo, promulgada em 05 de outubro de 1989, e ii) Política Estadual de Mudanças Climáticas, Lei nº 13.798, de 09 de novembro de 2009. Quanto às normas municipais selecionadas, procurou-se aquelas que pudessem identificar a presença de políticas públicas específicas de mudanças climáticas – presente somente no município de São Paulo – com a Política Municipal de Mudança do Clima, assim como o instrumento principal de política urbana, responsável pela organização do uso e ocupação do solo nos municípios, que está representado pelos Planos Diretores de cada município selecionado, nos termos do art. 182 da Constituição Federal. Sendo as normas municipais: i) Política Municipal de Mudança do Clima do Município de São Paulo – Lei 14.993, de 05 de junho de 2009; ii) Plano Diretor Estratégico de Caieiras – Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014; iii) Plano Diretor de Embu – Lei Complementar 4.538, de 23 de março de 2012; iv) Plano Diretor de Embu – Lei Complementar 186, de 20 de abril de 2012; v) Plano Diretor de Guarulhos – Lei Complementar 6.055, de 30 de dezembro de 2004; vi) Plano Diretor de Ribeirão Pires – Lei nº 4.791, de 14 de setembro de 2004; vii) Plano Diretor de Osasco – Lei Complementar nº 125, de 03 de agosto de 2004.

A análise dos documentos, segundo as categorias, é organizada no Instrumento de Análise, ordenada em dois conjuntos (Quadro 1). No primeiro conjunto de normas foram consideradas normas específicas de mudanças climáticas em vigor nas esferas federal e estadual e aquelas previstas pelos municípios, em análise sistêmica com a Constituição Federal e a UNFCCC. No segundo conjunto, procurou-se analisar normas de política urbana, responsáveis pelo ordenamento do uso e ocupação do solo, com aplicação em níveis federal e estadual e para os municípios escolhidos, aqui defendido como sendo de papel fundamental para a concretização eficaz de medidas específicas de mudanças climáticas, em especial em uma região metropolitana como a de São Paulo.

Quadro 1: Descrição dos grupos de análise das normas



Fonte: Elaborado pelos autores.

Propôs-se analisar a estrutura normativa de mudanças climáticas e de políticas urbanas, de modo a possibilitar o melhor conhecimento do seu potencial para a efetiva gestão integrada por intermédio dos instrumentos previstos em lei, visto serem as políticas climáticas uma legislação nova e sem precedentes e, ainda, em razão de que, dada a natureza complexa das ações de políticas necessárias para a abordagem do problema das mudanças climáticas, seja por meio de mitigação ou de adaptação, exige-se que haja coordenação entre essas políticas para que sejam produzidos efeitos.

Para definição do objeto de estudo e da abrangência territorial elencou-se 06 (seis) municípios, sendo um de cada uma das 5 (cinco) sub-regiões da Região Metropolitana de São Paulo, além da capital, município-sede. Dentre os 39 municípios integrantes da Região Metropolitana de São Paulo, a escolha procurou evidenciar a grande desigualdade que há entre os municípios integrantes da região, fazendo inserir três grandes municípios e três municípios que apresentam PIB inferiores, comparativamente aos primeiros, conforme dados da Tabela 1.

Tabela 1: Caracterização dos Municípios – Dados do Censo Demográfico de 2010 (IBGE)

Município	População	Área Km ²	Densidade Populacional hab/km ²	População residente na área urbana ²	PIB per capita R\$	IDHM
Caieiras	86.529	96,104	900,37	93%	21.910,23	0,781
Embu	240.230	70,38	3.412,89	100%	18.535,45	0,735
Guarulhos	1.221.979	318,67	3.834,51	100%	30.435,86	0,763
Osasco	666.740	64,95	10.264,80	100%	54.599,24	0,776
Ribeirão Pires	113.068	99,11	1.140,73	100	17.394,93	0,784
São Paulo	11.253.503	1.521,10	7.398,26	99%	39.437,87	0,805

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do IBGE.

O Instrumento de Análise foi construído a partir da identificação e definição de categorias, retiradas de arcabouço teórico e legislativo sobre mudanças climáticas, consideradas relevantes para análise da gestão integrada de políticas públicas e que apoiaram o processo de apreensão dos sentidos e determinações normativas, descortinando especificidades do objeto de estudo. A análise de conteúdo através de categorias temáticas, conforme Minayo (1998, p.91), possibilita “descobrir os núcleos de sentido que compõem uma comunicação cuja presença ou frequência signifiquem alguma coisa para o objetivo analítico visado”. As categorias selecionadas partiram da proposição de que tais características, uma vez contempladas pelas políticas, sinalizam condições positivas de gestão integrada. Selecionou-se 08 (oito) categorias para integrarem o Instrumento de Análise, sendo elas: i) adequação às normas superiores; ii) existência de objetivos declarados; iii) governança territorial; iv) estruturação de redes urbanas; v) estímulo à cultura territorial; vi) gestão de riscos; vii) ampla participação pública e viii) instrumentos econômicos e financeiros.

Como resultado dessa estruturação, o Instrumento de Análise elaborado contém: i) o elenco de categorias elaboradas; ii) a identificação dos elementos normativos correspondentes que se adequam a cada categoria; iii) os resultados obtidos dessa análise, abrindo espaço e condições para a realização do item seguinte (iv); iv) reflexões e discussões numa perspectiva de classificação do potencial das normas para a gestão integrada de políticas.

A Tabela 2 representa o Instrumento de Análise com uma síntese dos seus fundamentos teóricos e ideológicos.

Tabela 2: Instrumento de Análise – Categorias de análise e evidências a serem consideradas

Categorias	Fundamentação
Adequação às normas superiores	Correta relação de validade entre as normas: verificação da validade da norma sob exame, sua adequação, conforme parâmetros e limites definidos em norma superior que, nesse caso, em última análise, é a Constituição Federal (BUCCI, 2006).
Existência de objetivos declarados	Clareza dos fins e objetivos da norma que permitirá aplicação de avaliação das ações e resultado do ato normativo (DELLEY, 2004).
Governança territorial/metropolitana	Previsão de formas de governança que visem atingir a dimensão política regional, fóruns de decisão, parceria e cooperação política, com associação voluntária para desenvolvimento de estratégias conjuntas de resposta ao problema (CE, 2007).
Estrutura de redes urbanas	Previsão de sistemas integrados de fornecimento de serviços públicos através da cooperação entre cidades da região, otimizando recursos.
Estímulo à cultura territorial	Desenvolvimento da dimensão territorial, regional e metropolitana como valor a ser estimulado para fortalecimento da cooperação entre os entes na promoção do bem-estar social e econômico da região (FERRÃO, 2011).
Gestão de riscos	Adoção em cooperação de estratégias integradas de proteção contra eventos extremos, com previsão de ação em bacias hidrográficas, áreas de multiriscos, inclusive com melhoria dos sistemas tecnológicos de informação e prevenção.
Ampla participação social	Previsão de estruturas de governança participativa ampliada e interativa que estimulem a participação pública, com intuito final da concretização de direitos, com amplo controle social (FREY, 2007).
Instrumentos econômicos e financeiros	Fornecem apoio aos investimentos na forma de empréstimos, garantias, capital próprio e outros mecanismos para projetos; ajudam a mobilizar investimentos públicos ou privados complementares (CE, 2010).

Fonte: Sousa Campos, Philippi Jr. e Santana (2014)

4 SÍNTESE DE RESULTADOS

A partir da categorização das normas no Instrumento de Análise desenvolvido, foi possível indicar a presença de elementos normativos favoráveis à consecução da gestão integrada entre políticas para o enfrentamento das mudanças climáticas, assim como possibilitou a identificação de lacunas e retrocessos nos processos de planejamento e gestão de políticas aplicáveis às mudanças climáticas, destacando-se, na Tabela 3, as principais discussões realizadas a partir dos resultados obtidos nas análises.

Tabela 3: Discussões

	SÍNTESE DA DISCUSSÃO	
	POLÍTICAS CLIMÁTICAS	POLÍTICAS URBANAS
ADEQUAÇÃO ÀS NORMAS SUPERIORES	As normas climáticas, nas esferas federal, estadual e municipal, contemplam o referencial principiológico internacional e constitucional, e garantem os elementos ideológicos fundamentais para a construção de um conjunto normativo coerente com os objetivos globais.	Os Planos Diretores dos municípios analisados preveem base principiológica adequada às diretrizes constitucionais e estatutárias, dando a sustentação de uma matriz ideológica capaz de permitir a construção de um edifício normativo consistente com uma ocupação sustentável das cidades. A análise evidencia que a totalidade dos planos está orientada na mesma direção, contemplando os princípios da função social da cidade, da função social da propriedade, da gestão democrática e da sustentabilidade ambiental. A presença dos princípios nas normas de política urbana, como critérios que fornecem o alicerce do edifício jurídico, esclarece a compreensão de seu sentido ideológico e confere unidade ao sistema normativo.
EXISTÊNCIA DE OBJETIVOS DECLARADOS	A definição prioritária de metas de redução de emissões, com previsão de ações correspondentes como, por exemplo, o controle do desmatamento, leva à compreensão de que a prioridade legislativa na política climática é a mitigação. No entanto, a existência de uma estratégia integrada de mitigação e adaptação é um dos desafios que ainda precisam ser enfrentados, para o qual é necessário que se conheça o território, seu modo de ocupação e os eventos climáticos extremos a que a região está sujeita, para então compreender a vulnerabilidade socioambiental da cidade e definir qual a melhor estratégia a ser tomada.	Além da presença dos objetivos gerais, os Planos Diretores estabelecem objetivos específicos e medidas correlatas para a consecução destes. A existência de objetivos declarados é um aspecto legislativo positivo, uma vez que favorece a transparência do texto legal e permite que haja acompanhamento acerca da implementação das medidas e ações previstas, seja por parte da sociedade, ou por parte dos órgãos de controle. Em nível federal, a avaliação do cumprimento dos objetivos de política urbana é feita, conforme diretrizes do Estatuto da Cidade, por meio dos arranjos participativos de gestão democrática da cidade, sendo que cada município prevê a forma de controle e avaliação do seu Plano Diretor. O município de São Paulo, por exemplo, cria para a Administração Pública o dever de definição e publicação regular de indicadores de monitoramento e avaliação para possibilitar o acompanhamento da implantação do Plano Diretor Estratégico.

	SÍNTESE DA DISCUSSÃO	
	POLÍTICAS CLIMÁTICAS	POLÍTICAS URBANAS
GOVERNANÇA TERRITORIAL/METROPOLITANA	<p>O Estado de São Paulo, como ente federativo, ainda não assumiu o papel de principal indutor e coordenador na gestão integrada de políticas climáticas na esfera territorial metropolitana, haja vista a desativação da Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano.</p> <p>Embora haja previsão de instrumentos de governança na política estadual, estabelecendo articulação entre as esferas público e privada e entre diferentes setores no enfrentamento da questão climática, não há previsão específica de núcleos de articulação regionais.</p> <p>Os distintos arranjos institucionais possíveis, como os consórcios, convênios, comitês e conselhos temáticos, ainda não dão conta da concretização da governança das políticas climáticas nas esferas federativas, sendo que há, muitas vezes, prevalência de questões políticas alheias aos reais interesses e demandas sociais, influenciando a eficiência e efetividade dos resultados produzidos pelos grupos criados.</p>	<p>A análise da legislação no tocante à presença de elementos de governança territorial/metropolitana indicou movimentos de avanços e retrocessos em direção à consecução desses objetivos.</p> <p>Embora esteja prevista em alguns planos diretores a articulação metropolitana, sem iniciativas de âmbito estadual, na prática vê-se que os municípios atuam isoladamente, amparados nas diretrizes federal e estadual supramencionadas. Os Planos Diretores dos municípios analisados organizam a gestão do território municipal, por meio de instrumentos que cada município define sem integração com outros municípios vizinhos e em áreas de política de interesses comuns, e sem garantia de continuidade, mudando com as alterações de governo.</p>
ESTRUTURAÇÃO DE REDES URBANAS	<p>As normas constitucionais suportam e dão condições para a estruturação de redes de serviços públicos de interesse comum na metrópole paulista. As análises feitas indicam que efetivamente o Estado de São Paulo e os municípios têm respaldo legal que habilita a estruturação dessas redes urbanas.</p> <p>Contudo, a efetividade na implementação de redes urbanas para a consecução de políticas para as metrópoles, dado o desenho federativo, onde cada município tem sua autonomia orçamentária, administrativa e fiscal, exige do Estado uma participação mais ativa, tanto na estruturação normativa, quanto em iniciativa administrativa de incentivo à organização de redes de prestação de serviço de interesses comuns aos municípios da região.</p>	<p>De modo geral, embora haja previsão na Constituição do Estado de São Paulo para a realização de planejamento regional visando à realização de serviços de interesse comum entre municípios integrantes da região metropolitana, a falta de iniciativa do Estado de São Paulo faz com que haja somente a previsão do município, que pela natureza do Plano Diretor pode deliberar sobre suas ações, seu ordenamento territorial e suas estratégias, o que é feito nos planos dos municípios investigados, de modo genérico, indicando uma diretriz, mas não prevendo ações e medidas concretas.</p> <p>Embora a Constituição Estadual defina a necessidade da participação efetiva do Estado, na prática, os municípios oferecem o serviço público para atender às demandas do seu território, as quais muitas vezes se confundem com demandas regionais.</p>
ESTÍMULO À CULTURA TERRITORIAL	<p>Observou-se que o ponto fundamental para o desenvolvimento da cultura territorial e metropolitana é a construção de interesses comuns pelos sujeitos políticos. A dificuldade está no fato de que essa construção exige que os gestores, pertencentes a essas realidades territoriais, negociem suas diferentes visões sobre esses interesses.</p> <p>Há de se ressaltar, contudo, a existência de iniciativas pontuais na direção da construção desse valor comum, como as da área dos transportes urbanos.</p>	<p>Notamos, nessa categoria, a presença, em todos os planos diretores analisados, da preocupação com o fortalecimento e preservação da identidade municipal, a partir, inclusive, da valorização do microespaço bairro. Embora, para a efetivação das normas esteja claro que deve existir uma identidade metropolitana que sustente o surgimento de iniciativas políticas e de grupos capazes de reivindicar o cumprimento das normas, não se encontra nos textos o estímulo ao valor regional, metropolitano, como aspecto cultural a ser desenvolvido.</p>

	SÍNTESE DA DISCUSSÃO	
	POLÍTICAS CLIMÁTICAS	POLÍTICAS URBANAS
GESTÃO DE RISCOS	<p>Nota-se, mais uma vez, que as normas estabelecem a implantação das políticas baseadas na articulação, cooperativa, interdependente, dos setores federal, estadual e municipal.</p> <p>Nesses termos, embora haja possibilidade legal, ela está baseada nessa cooperação, o que, na prática, é uma dificuldade histórica a ser superada com o desenvolvimento do processo civilizatório e cobrança da sociedade civil.</p> <p>Alia-se a essa dificuldade a inexistência da definição do rol de municípios incluídos nas áreas de risco para a implementação da política.</p>	<p>A falta de regulamentação da Política Nacional de Defesa Civil e do anunciado Cadastro Nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto dificultam a formulação de uma política integrada de riscos.</p> <p>Entre municípios integrantes da RMSP, a previsão atual referente à gestão do risco de desastre, tem sido limitada a dispositivos preventivos destinados às políticas habitacionais e ambientais, no sentido de evitar a ocupação do território em áreas de preservação permanente, áreas passíveis de enchentes, como fundos de vale e de desmoronamentos, faltando, contudo, serem contempladas as determinações específicas da recente Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.</p>
AMPLA PARTICIPAÇÃO SOCIAL	<p>Fica clara a exigência da participação pública nos textos normativos analisados.</p> <p>Os órgãos de gestão pública estão organizados em comitês e conselhos, deixando claro que a participação da sociedade civil organizada ou não, deve se fazer presente. A relevância dada aos processos de educação ambiental, regular ou não, assim como a importância da informação ambiental, também está contemplada nas políticas analisadas.</p> <p>No entanto, a efetividade dessa participação qualificada depende de ações socioeducativas que envolvam a sociedade como um todo e os grupos de interesses em particular.</p>	<p>A presença de ampla participação social é aspecto nuclear para implantação da política urbana, conforme previsão da diretriz de gestão democrática presente no Estatuto da Cidade.</p> <p>A relevância dada aos processos de educação ambiental, regular ou não, assim como a importância da informação ambiental, fortalece a participação e também está presente nas políticas analisadas.</p> <p>Contudo, embora haja previsão de instrumentos facilitadores, falta considerar que a complexidade dessa região exige a presença de instrumentos de comunicação que deem conta deste processo.</p> <p>Defende-se a existência de mecanismos e redes de comunicação que funcionem como canais de articulação entre os atores sociais, gestores, a universidade e a iniciativa privada, atuando através da internet de banda larga, canais de televisão específicos, rádios, etc, com intuito de colaborar na mobilização dos grupos de participação, abrindo espaços de divulgação, informação e debate.</p>
INSTRUMENTOS ECONÔMICOS E FINANCEIROS	<p>As previsões legais de instrumentos econômicos nas escalas federal, estadual e municipal revelam a existência de inúmeras possibilidades de atuação econômica para enfrentamento das mudanças climáticas.</p> <p>As medidas municipais demonstram claramente o vínculo existente entre o Plano Municipal de Mudanças Climáticas e o Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo, que, talvez, não em um prazo imediato, deverá interferir no modo como estamos acostumados a pensar a cidade.</p>	<p>Nota-se ao final da análise, que os Planos Diretores não inovam na previsão de instrumentos econômicos, com exceção do PDE de São Paulo, que previu o pagamento por serviços ambientais nas zonas de preservação ambiental delimitadas. Ademais, a previsão dos instrumentos baseados no Estatuto da Cidade, se deu, na maioria dos casos, sem consideração da realidade local, vez que simplesmente reproduz o texto estatutário. Ademais, muitos dos instrumentos previstos nos Planos Diretores analisados não são autoaplicáveis, remetendo sua implementação à regulamentação dos instrumentos em legislação dispersa, a ser posteriormente editada.</p>

Fonte: Sousa Campos, Philippi Jr. e Santana (2014)

Foi possível desvelar os ideais jurídicos e sociais contemplados nas normas analisadas, permitindo afirmar que as normas específicas da política climática brasileira se coadunam com as diretrizes e bases principiológicas da Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima da ONU, fornecendo elementos ideológicos fundamentais para a construção de um conjunto normativo coerente com os objetivos globais. Os princípios da precaução, da prevenção, do poluidor-pagador, do desenvolvimento sustentável, das responsabilidades comuns, mas diferenciadas e da cooperação estão contemplados na política climática federal, assim como na política estadual e na política climática do município de São Paulo. A par disso, verificou-se que as diretrizes gerais estabelecidas no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) trazem avanços para a estruturação da política urbana brasileira, por meio da previsão do direito à cidade sustentável e a expressa diretriz de cooperação entre os governos (art. 2º, inciso I e III da lei 10.257/2001).

As políticas climáticas estabelecem objetivos gerais e definem metas de redução, o que permitirá o acompanhamento da adequabilidade das medidas adotadas por parte da sociedade. Nas normas de política urbana, além da presença dos objetivos gerais, os Planos Diretores estabelecem objetivos específicos e, para a consecução destes, estipulam um rol de medidas e ações correspondentes, sendo este um aspecto positivo, pois essa dinâmica legislativa favorece a transparência do texto legal e permite que haja acompanhamento da implementação das medidas por parte da sociedade e pelos órgãos de controle.

O elenco de categorias selecionadas permitiu a identificação, nos textos das normas de política climática, de argumentos específicos de incentivo à prática de governança territorial, notadamente estabelecendo articulação entre as esferas pública e privada e entre os setores que devem atuar no enfrentamento da questão climática, como o setor dos transportes, geração de energia e habitação.

No Estado de São Paulo, a Região Metropolitana de São Paulo foi reorganizada pela Lei Complementar estadual nº 1.139, de 16 de junho de 2011, sendo que o atual modelo de institucionalização da RMSP, assim como o anterior de 1994, prevê a atuação de um Conselho de Desenvolvimento – CD-RMSP que delibera a respeito de projetos, serviços e obras de interesse comum, coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano. Contudo, com pouco mais de dois anos de funcionamento, ocorreu uma nova alteração no quadro da gestão metropolitana em São Paulo, com a edição do Decreto Estadual nº 59.866, de 02/12/2013³, desativando a Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano e transferindo suas atribuições para a Secretaria da Casa Civil. Essa determinação, feita pelo mesmo governo que havia criado a Secretaria, sob a justificativa de corte de despesas na manutenção da máquina administrativa, representa um nítido retrocesso no esforço de organização da estrutura metropolitana de gestão de políticas e sinaliza para o ainda fraco alcance que o tema da governança metropolitana tem para a gestão pública em geral.

Foi possível identificar, ainda, a frágil valorização da dimensão regional e metropolitana nas normas de política climática e urbana dos municípios integrantes da Região Metropolitana de São Paulo. Ferrão (2011) destaca que para a efetivação dos objetivos de gestão integrada deve haver uma identidade metropolitana a fim de sustentar o surgimento de iniciativas políticas e de grupos capazes de reivindicar o cumprimento das normas.

Todavia, observa-se que a construção dos valores metropolitanos exige por parte dos gestores, pertencentes a essas distintas realidades territoriais, o incremento da prática de negociação de suas diferentes visões sobre os interesses comuns. Portanto, embora haja possibilidade legal de estruturação de redes urbanas para a consecução de políticas que valorizem referidos interesses, na prática, a implementação da norma está baseada na cooperação, que se dá esporádica e irregularmente entre os municípios, através de iniciativas voluntárias.

Quanto aos instrumentos econômicos e financeiros, vale destacar que, além daqueles oriundos do Estatuto da Cidade, presentes na maioria dos Planos Diretores investigados, o Plano Diretor de Guarulhos prevê o Orçamento Participativo, com assembleias abertas a todos os habitantes do município em suas diversas regiões, prometendo ser um dos instrumentos privilegiados de participação popular na gestão da cidade, no qual serão escolhidos os representantes para o acompanhamento de suas e de outras decisões de interesse coletivo.

No Plano Diretor Estratégico de São Paulo está prevista a utilização do instrumento de Pagamento por Serviços Ambientais, cujos contratos serão regulamentados por ato do Poder Executivo, mas já definidos no texto legal como sendo a “retribuição, monetária, ou não, aos proprietários ou possuidores de áreas com ecossistemas provedores de serviços ambientais, cujas ações mantêm, restabelecem ou recuperam estes serviços” (PDE São Paulo, art. 158, parágrafo único).

Portanto, após a promulgação da Constituição de 1988, que concedeu maior autonomia aos municípios e privilegiou a escala municipal para formulação e implementação das políticas urbanas, o contexto metropolitano passou a ser considerado em planejamentos estaduais e voluntários municipais. Nesse sentido, e especialmente para as regiões metropolitanas, a existência de instrumentos urbanísticos de planejamento que reflitam toda a complexidade das relações existentes entre as cidades não são observados nos Planos Diretores examinados, em sua maioria individualizados e específicos, havendo somente a previsão genérica de incentivo à participação de cada município no planejamento ou no contexto metropolitano, na maioria das vezes relacionados a setores específicos, como o caso dos transportes públicos ou recursos hídricos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises realizadas possibilitaram observar o potencial das atuais políticas públicas de Mudanças Climáticas para a gestão integrada entre municípios pertencentes à Região Metropolitana de São Paulo, sob duas vertentes. A primeira voltada para o conteúdo da norma e a outra referente à sua implementação.

O conteúdo das normas, como relatado pela análise realizada a partir das categorias, indica claramente que os textos normativos preveem, em sua maioria, instrumentos capazes de permitir a gestão integrada de políticas climáticas na Região Metropolitana de São Paulo. O estudo evidenciou, contudo, que há prevalência de determinações e estratégias destinadas à mitigação das emissões de GEE nas políticas climáticas, principalmente através da adoção de metas importantes de redução de emissões, que envolve necessariamente um grande esforço político e gera impactos econômicos e sociais. Resta em destaque, portanto, o desafio de superação dessa lacuna com o surgimento de normas e medidas de adaptação, para as quais o conhecimento e consideração do território real é condição essencial.

A concretização das políticas referentes a questões relacionadas ao clima e ao meio ambiente urbano, na dimensão regional de organização, ocorre por meio de arranjos institucionais distintos, como os consórcios, convênios, comitês e conselhos temáticos, o que, muitas vezes, apresenta-se como um aspecto dificultador para a realização prática dos diálogos federativos, levando em conta o desenho legal desses instrumentos e a falta de vontade política na participação desses arranjos por parte dos atores envolvidos no processo.

A segunda vertente que a análise realizada indicou como sendo fundamental a ser considerada para os processos de gestão integrada de políticas climáticas e urbanas nas metrópoles, diz respeito aos limites e dificuldades na implementação dessas políticas. Importante considerar que integrar políticas não é somente uma questão legislativa, sendo que o que se impõe é o

aprimoramento de processos de implementação. As políticas públicas, em geral, e a política social, em particular, são campos multidisciplinares e, dada a natureza complexa dos fenômenos com os quais está se lidando, exige-se, para a consecução dessa gestão integrada, uma ação interdisciplinar, com diálogo não só entre disciplinas da mesma área do conhecimento, mas entre disciplina de áreas diferentes, requerendo até mesmo o diálogo além das disciplinas, no intuito de produzir novas formas de planejamento e gestão de políticas.

A análise do conjunto normativo selecionado permitiu indicar a existência de potencial para a consecução dos objetivos de gestão integrada. Contudo, o suporte para a concretização dessa gestão se dará com o avanço efetivo na organização das estruturas regionais de planejamento e gestão de políticas, que podem se dar, sob a lógica do ordenamento territorial, como elemento aglutinador das demais políticas com interferência no território, tais como as ambientais, urbanas, climáticas, sociais e econômicas. Com essa proposta aglutinadora, surge a ideia de criação de uma Política Nacional de Ordenamento do Território, levando em consideração o que a Constituição Federal estabelece no artigo 21, inciso IX: “compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”. Nesse contexto, o ordenamento territorial é tratado como um instrumento de planejamento, de organização e de ampliação da racionalidade espacial das ações do Estado, no caminho da redução das desigualdades regionais.

O desafio posto ao Estado, aos governos e a toda a sociedade é atender às demandas atuais, como a prevenção e a mitigação dos impactos gerados pelas mudanças climáticas, em sintonia com as diretrizes e princípios traçados na Constituição Federal. Para tanto, há a necessidade de haver gestão integrada entre órgãos de diferentes setores governamentais e de áreas de políticas distintas e a necessidade de reflexão acerca de novas concepções de planejamento e gestão de políticas públicas na perspectiva do ordenamento territorial, que leve em consideração a sustentabilidade socioambiental do crescimento econômico e melhoria efetiva das condições de vida da população.

6. LIMITAÇÕES DO ESTUDO

Por fim, torna-se relevante discorrer acerca das limitações deste estudo, que não se propôs a realizar uma avaliação de políticas públicas e dos efeitos destas, mas analisar normas legais de políticas que, como fenômenos sociais, permitem chegar às possibilidades e probabilidades dessas normas gerarem determinados resultados.

Pode-se referir, portanto, à primeira limitação como sendo decorrente da própria estratégia de pesquisa utilizada, qual seja, a pesquisa exploratória e análise documental de normas jurídicas, que possibilita conclusões e recomendações baseadas em uma realidade em tese, e não na experiência empírica. Contudo, como fato positivo, acredita-se que o avanço normativo é o caminho para se obter melhores sistemas de gestão integrada, podendo contribuir na definição de novos desenhos institucionais de diálogo e de gestão.

Uma segunda limitação deste estudo diz respeito ao escopo, vez que as normas climáticas são ainda recentes no Brasil e de inexistirem normas municipais climáticas na maioria dos municípios brasileiros. Dessa forma, a análise dos resultados de implementação das normas, através de documentos e relatórios realizados e disponibilizados pelos próprios gestores, é ainda bastante sucinta. A avaliação de políticas implementadas, sopesadas com o conteúdo do conjunto normativo, pode apontar a ineficiência de normas que já não atendem aos objetivos visados pelo legislador ou às demandas sociais.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA Europeia do Ambiente. Adaptação na Europa. Compreendendo os riscos e oportunidades das mudanças climáticas no contexto da evolução socioeconômica. EEA, Copenhagen, 2013.
- ALMEIDA, F. D. M. Competências na Constituição de 1988. – 3. ed. – São Paulo: Atlas, 2005.
- BETSILL, M. M.; BULKELEY, H. Olhar para trás e pensar no futuro: uma década de pesquisas sobre cidades e mudanças climáticas. *Governos Locais*, v. 12, n. 5, p. 447-456, 2007.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, 5 out. 1988.
- BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, Diário Oficial da União, Brasília, 11 de jul. 2001.
- BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 29. dez. 2009.
- EBI, K. L., KOVATS, R. S.; MENNE, B. Uma Abordagem para a avaliação de vulnerabilidade da saúde humana e intervenções de saúde pública para adaptação às mudanças climáticas. *Perspect. Saúde Ambiental*. 2006 Dezembro; 114(12): 1930–1934. Publicado on-line em Julho, 2006.
- EMPLASA. Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano, 2012. Disponível em: < <http://www.emplasa.sp.gov.br/emplasa/>> Acesso em: 22 de dez. 2014.
- FERRÃO, J. O ordenamento do território como política pública. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2011.
- GOUVEIA et al. Poluição do ar e efeitos na saúde nas populações de duas grandes metrópoles Brasileiras. *Revista Epidemiologia e Serviços de Saúde*, v.12(1), n.1, p. 29- 40, jan/mar. 2003. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/3artigo_poluicao_do_ar_efeitos_na_saude.p> Acesso em: 10/05/2014.
- IPCC. Mudança do Clima 2007: Mitigação da Mudança do Clima. Contribuição do Grupo de Trabalho III ao Quarto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima. Barker, T. et al.; trad. Anexandra de Ávila Ribeiro. OMM, Suíça, 2007.
- IPCC. Sumário para Tomadores de Decisão. Em: Gerenciando os riscos de eventos extremos e desastres para o avanço da adaptação às alterações climáticas [Field, C. B., V. Barros, T. F. Stocker, D. Qin, D. J. Dokken, K. L. Ebi, M. D. Mastrandrea, K. J. Mach, G. -K. Plattner, S. K. Allen, M. Tignor, and P. M. Midgley (eds.)]. Relatório Especial dos Grupos de Trabalho I e II do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas. Cambridge University Press, Cambridge, UK, and New York, NY, USA, 2012.
- JASINKI, R et al., Poluição atmosférica e internações hospitalares por doenças respiratórias em crianças e adolescentes em Cubatão, São Paulo, Brasil, entre 1997 e 2004. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 27(11):2242-2252, nov, 2011.
- KLINK, J. Regionalismo e reestruturação urbana: uma perspectiva brasileira de governança metropolitana. *Rev. Educação*, Porto Alegre, v. 32, n. 2, p. 217-226, maio/ago. 2009.
- LANKAO, P. R. Como os governos locais na Cidade do México gerenciam o aquecimento global? *Ambiente Local*, v. 12, n. 5, p. 519-535, 2007.

MINAYO, M. C. S. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 5. ed. São Paulo: Hucitec-Abrasco, 1998.

MORAND, C.-A. Avaliação legislativa ou a irresistível ascensão do quarto estado. Em: DELCAM, A.; BERGEL, J.-L.; DUPAS, A. (Coord.). Controle Parlamentar e Avaliação. Paris: A documentação francesa, 1995.

MOTTA, R. S.; DUBEUX, C. B. S. Mensuração nas políticas de transição rumo à economia verde. Economia Verde. Desafios e Oportunidades. Política Ambiental. Nº 08. 2011. ISSN 1809-8185

NOBRE, et al. Vulnerabilidades das megacidades brasileiras às mudanças climáticas: região metropolitana de São Paulo. São Paulo: INPE; UNICAMP; USP; IPT; UNESP – Rio Claro, 2010. Disponível em: <<http://www.inpe.br/noticias/arquivos/pdf/megacidades.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2011.

NUSDEO, A. M. O. O uso de instrumentos econômicos nas normas de proteção ambiental. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo v. 101 p. 3 5 7 - 3 78 jan./dez. 2006

OJIMA, R. Perspectivas para a adaptação frente às mudanças ambientais globais no contexto da urbanização brasileira: cenários para os estudos de população. In População e Mudanças Climáticas. Dimensões humanas das mudanças ambientais globais. Org. Hogan, D. J.; MARANDOLA, Jr. E., Ed. UNFPA. Campinas, 2009.

PARTIDÁRIO, M. R. Guia de melhores práticas para avaliação ambiental estratégica – orientações metodológicas para um pensamento estratégico em AAE. Agência Portuguesa do Ambiente e Redes Energéticas Nacionais. Lisboa, 2012.

PHILIPPI Jr., A.; BRUNA, G. C. Política e Gestão Ambiental. In: Philippi Jr, A.; ROMERO, M. A., BRUNA, G. C. (Eds). Curso de Gestão Ambiental. Barueri, SP: Manole, 2004, p. 657-714.

ROMEIRO, V.; PARENTE, V. Regulação das Mudanças Climáticas no Brasil e o papel dos governos subnacionais. Mudança do clima no Brasil: aspectos econômicos, sociais e regulatórios. Editores: MOTTA, R. S. et al. Brasília: Ipea, 2011

SALINAS, N. S. C. Legislação e políticas públicas: a lei enquanto instrumento de ação governamental. 2012. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

SANTANA, P.; NOGUEIRA, H. R.; COSTA, C. Melhorar a Saúde na Amadora intervindo no ambiente físico e social. A Cidade e a Saúde, editado por Santana, P. (coord.), Coimbra: Almedina, 2007.

SANTANA, P. Introdução à geografia da saúde. Território, saúde e bem-estar. Imprensa da Universidade de Coimbra. Coimbra, 2014.

SATTERTHWAITE, D. et al. Adaptação às alterações climáticas em áreas urbanas: as possibilidades e restrições em países de baixa e média renda. In: BICKNELL, J.; DODMAN, D.; SATTERTHWAITE, D. (Ed). Adaptação das cidades às mudanças climáticas: compreender e enfrentar os desafios do desenvolvimento. Londres: Earthscan, 2009. p. 3-50.

SILVA, J. A. Curso de Direito Constitucional. Positivo. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

SMIT, B.; WANDEL, J. Adaptação, capacidade adaptativa e vulnerabilidade. Mudanças Ambientais Globais. Ed. Elsevier, Canada, 2006.

STEAD, D.; MEIJERS, E. Planejamento urbano e Integração política: Conceitos, Facilitadores e Inibidores. Planejamento Teoria e Prática. UK, 2009, 317-332.

VARGAS, M.; RODRIGUES, D. F. Regime internacional de mudanças climáticas e cooperação descentralizada: o papel das grandes cidades nas políticas de adaptação e mitigação. In: HOGAN, D. J.; MARANDOLA Jr., E. (Org.). População e mudança climática: dimensões humanas das mudanças ambientais globais. Campinas: Ed. Unicamp, 2009. p. 205-222.

NOTAS

1. Adotamos conceito abrangente de norma jurídica de Miguel Reale, para quem “o que efetivamente caracteriza uma norma jurídica, de qualquer espécie, é o fato de ser uma estrutura proposicional enunciativa de uma forma de organização ou de conduta, que deve ser seguida de maneira objetiva e obrigatória” (Lições Preliminares de Direito Ed. Saraiva, 29ª, São Paulo, 2009).

2. Para o Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2011), em situação urbana, consideraram-se as áreas, urbanizadas ou não, internas ao perímetro urbano das cidades (sedes municipais) ou vilas (sedes distritais) ou as áreas urbanas isoladas. A situação rural abrangeu todas as áreas situadas fora desses limites.

3. São Paulo, Decreto 59.866, de 02 de dezembro de 2013. Dispõe sobre a desativação da Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano e dá providências correlatas. Diário Oficial do Estado de São Paulo, SP, 02/12/2013, Seção I, p.1.