

Os Principais Desafios dos Gestores Públicos Municipais na Adoção de uma Agenda para o Enfrentamento das Mudanças Climáticas: um estudo de caso da Prefeitura de Goiânia/GO

Tatiana Oliveira Silva¹

Recebido em 11 de março de 2019

Aprovado em 23 de abril de 2020

DOI: [10.18829/2001](https://doi.org/10.18829/2001)

RESUMO

Este artigo tem como propósito analisar desafios dos gestores públicos municipais diante das perspectivas às mudanças climáticas, como uma solicitação social, ambiental e internacional irreversível. O objetivo da pesquisa foi descrever de que forma a gestão pública de Goiânia tem aderido e executado os planos para a mitigação dos gases de efeito estufa e do aumento da temperatura da Terra, sob as perspectivas legais, administrativas e sustentáveis. A metodologia é de abordagem descritiva, exploratória e estudo bibliográfico. Por fim, como os gestores públicos demandam a compreensão das novas tendências diante da construção de uma agenda pública sustentável.

Palavras-chave: Mudanças. Climáticas. Gestão. Pública.

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze the challenges faced by municipal public managers in face of the prospects for climate change, such as an irreversible social, environmental and international request. The objective of the research was to describe how the public management of Goiania has adhered to and implemented plans for the mitigation of greenhouse gases and the increase of Earth's temperature under legal, administrative and sustainable perspectives. The methodology is descriptive, exploratory and bibliographic study. Finally, as public managers demand the understanding of new trends in the construction of a sustainable public agenda.

Keywords: Changes. Climate. Management. Public.

¹ Possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (2003), Pós-Graduação em Direito Ambiental e Recursos Hídricos (2005) e Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (2012). Professora universitária e assessora jurídica da Agência Municipal do Meio Ambiente de Goiânia. E-mail: tatiolivers@hotmail.com

INTRODUÇÃO

A ECO-92, ou Rio 92, ocorrida no Rio de Janeiro, foi um marco, em nível, internacional que gerou uma sinergia e uma série de discussões acerca da gestão sustentável, e que isso também fosse uma realidade para a atuação dos gestores públicos municipais. Entretanto, foi com a COP-21, em Paris (França), de 30 de novembro a 11 de dezembro de 2015, que as ações, as prioridades e a aceleração de programas tornaram para a gestão pública um contorno necessário e irreversível, haja vista a importância do diálogo internacional, firmada em um Pacto Global no sentido de manter o clima da Terra abaixo dos 2°C, até o final do século XXI, criando-se, portanto, metas diante dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), desde então.

Nos últimos anos, verificou-se o crescimento de um tema até então de pouca atenção entre as lideranças políticas: as mudanças climáticas e seus impactos nas condições gerais de sobrevivência no planeta. O aumento da presença de temas ambientais, o alerta da comunidade científica sobre as consequências da ação antrópica sobre o planeta, a organização da sociedade civil em torno do tema, assim como a evidência de fenômenos climáticos extremos como grandes inundações, secas, tsunamis, todos eles com grande potencial para a geração de conflitos, são alguns dos fatores que informaram as iniciativas dos Estados para responder aos desafios de mitigar o processo das mudanças climáticas (SIQUEIRA, 2011).

Diante disso, surgiram novos paradigmas da gestão pública municipal, a partir das demandas globais quanto à mitigação dos gases de efeito estufa (GEE) e do aumento da temperatura da Terra, criando Políticas Públicas para a apresentação de dados, de indicadores e reforçando a temática quanto ao desenvolvimento regional sustentável, sobretudo quanto as mudanças climáticas.

Os GEE fazem parte de um processo natural do planeta, contudo, o excesso de gases emitidos, desde o processo de industrialização, da Revolução Industrial, colaborou para este processo de aumento da temperatura na Terra. Em outras palavras, os GEE são responsáveis por manter o planeta a uma temperatura razoável capaz de desenvolver a biodiversidade tal como conhecemos e sem eles o planeta teria 30°C a menos do que se verifica hoje. Mas, o excesso intensifica o processo de aquecimento e cria um estado de alerta sobre as ocorrências do aumento intenso da temperatura global, do excesso ou da falta de chuvas que podem comprometer a agricultura e, por conseguinte a alimentação das pessoas, isso sem falar das consequências para a saúde humana.

As Políticas Públicas, promovidas pela gestão pública vêm no sentido de diminuir preparar a população e assisti-la quanto mediante o reforço do que as ensejou: aspectos

históricos, legais e administrativos – e, assim partir para a construção de uma agenda pública, com diferentes atores, em prol da mitigação dos gases e de ações, de projetos e metas que mensurem e ajudem a diminuir a temperatura do planeta.

Diante disso, este estudo se justifica pelo aspecto social, pois busca dar transparência e compreender as etapas da atuação de um gestor público, no sentido de promover o atendimento de um comportamento e de uma consciência ambiental, inclusive pela técnica administrativa e do atendimento dos Princípios do Interesse público e do Princípio da justiça ambiental, atrelado à soma dos esforços do agente público com as demandas de toda a sociedade.

Além disso, esse trabalho se justifica (também) pelo viés acadêmico-científico, uma vez que traz à baila um estudo de caso que preceitua a construção dos interesses de uma gestão pública a partir da racionalidade, da pesquisa e envolvimento com diversas áreas técnicas e institucionais.

Em outras palavras, como a gestão pública de Goiânia, na Agência de Meio Ambiente (AMMA), visa o atendimento dos princípios norteadores da atuação do gestor público, na condução das atividades, projetos e políticas para mitigação de gases e da redução da temperatura concernentes às mudanças climáticas, compreendendo a participação de diversos atores interessados nessas causas, quais sejam: Instituições de ensino superior (e de pesquisa), Associações, OGNS, Iniciativa Privada e a coletividade – numa visão intersetorial que enriqueça o apoio aos projetos, informações midiáticas e técnicas existentes e em execução, com uma agenda efetiva, e nem sempre imediatista.

1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

1.1 Mitigação de gases de efeito estufa: das definições e pressupostos históricos ao envolvimento dos agentes públicos em novas demandas da Gestão Pública.

Ocorreu recentemente em dezembro de 2018 a (COP-24), na Polônia. A 24ª edição da Conferência anual das Nações Unidas, que discutiu sobre a agenda das Mudanças Climáticas pelo crivo da “Tecnologia, pessoas e natureza no centro da Conferência do Clima” com os representantes de mais de 190 países, a fim de descrever os esforços no combate ao aquecimento global até 2030, que garantam o aumento da temperatura abaixo de 2°C, conforme o estabelecido no Acordo de Paris – mas o que se verificou foi o desabafo e pedido do secretário das Organizações das Nações Unidas (ONU), António Guterres, ao realçar “não desistam”.

Esse esforço coletivo e internacional é discutido pelos diversos Governos (com países desenvolvidos e em desenvolvimento), desde o ano de 2007, e marcado pela temática das mudanças climáticas com a divulgação do Relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas da ONU, provocou mudanças significativas nas avaliações científicas sobre o clima e confirmando a interferência antrópica (humana) no aumento da temperatura.

Conforme publicação oficial do MMA (2010):

O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*), foi criado pela ONU com o objetivo de reunir, sistematizar e publicar grande parte do conhecimento científico em processo de construção que seja relevante para o entendimento das mudanças do clima.

De acordo com Pentecost (2001) “as calamidades e desastres ambientais alcançarão proporções incalculáveis se tornando alvo de tormento para a população”. Sendo que a ação antrópica se destaca neste contexto desde o período da Revolução Industrial, e gerou o impulsionamento ainda maior no século XX devido às relações de consumo insustentáveis e dos modelos desenvolvimentistas – razão pela qual a emissão de gases causadores do efeito estufa elevaram a temperatura do planeta e se potencializavam ano a ano, desde então.

As mudanças climáticas representam um problema para a humanidade no século XXI, na medida em que seus efeitos sobre a vida, a sociedade, a agricultura e o desenvolvimento urbano conduzem a uma necessária reestruturação de novas relações socioambientais e novas formas de orientar as políticas públicas (MMA, 2010, p.11).

Nesse sentido, a Política Pública é norteadora das ações de uma gestão pública eficiente, ou seja, que tenta resolver problemas e buscar soluções, mas, ao mesmo tempo eficaz porque busca resultados favoráveis para as demandas dos projetos, muitas vezes novos, inusitados e que solicitam que sejam satisfatórios, inclusive quanto a temática em estudo e com o viés de sustentabilidade logo depois de executados ou assim que entre em vigência

Para isso, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente – CMMAD (2001, p.46), entende que o termo sustentabilidade “é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem as suas (necessidades)”.

Em outras palavras, compete ao gestor público a criação de políticas públicas cada vez mais voltadas à sustentabilidade, isto é, que promovam ações, projetos, deveres que ocasionem o desenvolvimento da sociedade, inclusive quanto ao aspecto social e financeiro, mas sem se desvirtuar da premissa do uso consciente de recursos naturais, portanto, com uma preocupação social, econômica e ambiental.

Assim se preceitua como uma das atividades relevantes do gestor público, de acordo com a publicação da ONG Iniciativa Verde (2014, p.35),

O gestor público municipal é um dos atores, nesse sentido, que deve se preocupar com a capacidade de administrar a coisa pública (múnus público) buscando o atingimento do bem estar da coletividade, contudo com atividades práticas de forma sustentável, racional e com a preocupação dos atos que lhe são pertinentes, pois estes terão reflexos nas gerações vindouras.

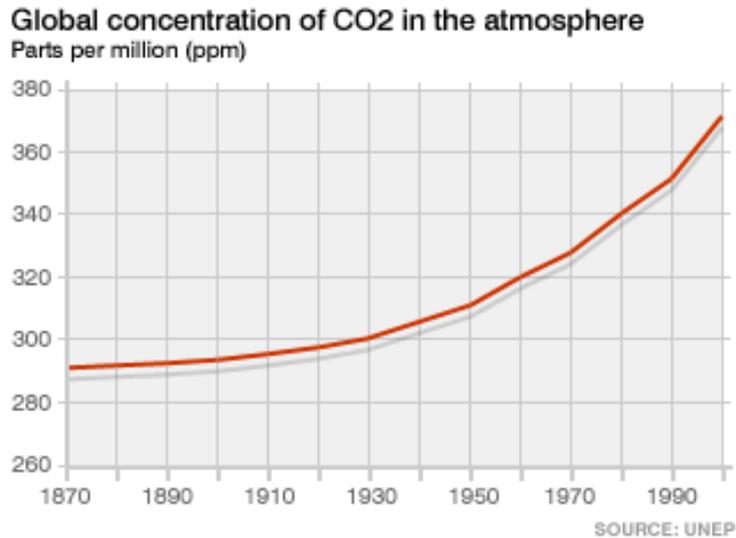
Assim, é essencial que as empresas passem a estudar e entender os seus reais impactos ambientais de curto e longo prazo. Ferramentas para isso já existem como, por exemplo, as metodologias de inventário de Foto Pedro Barral 36 | Caderno: Mudança Global do Clima gases de Efeito Estufa (como o GHG *Protocol* Brasil) e de mensuração do impacto ambiental de produtos e da própria operação da empresa. Algumas ações neste sentido são: a busca de processos menos intensivos e poluentes no uso de combustíveis fósseis; a promoção de reutilização, da coleta seletiva e da reciclagem de materiais; o uso de fontes renováveis de energia (solar, eólica biomassa e recursos hídricos); a promoção de medidas de eficiência energética e o desenvolvimento de projetos agropecuários e florestais sustentáveis.

A atuação do gestor público é urgente e relevante para reorientar tecnologias, administrar riscos e promover o engajamento das prefeituras diante dos enfrentamentos climáticos, pois, com base nos dados oficiais do MMA (2010), “os modelos climáticos referenciados pelo IPCC projetam que as temperaturas globais de superfície aumentarão no intervalo entre 1,1 e 6,4 °C, entre 1990 e 2100, se não ocorrerem mudanças globais de redução das emissões”.

[...] impactos já estão em curso, como o derretimento das calotas polares, a elevação do nível do mar, as secas e as estiagens mais prolongadas, a desertificação, as tempestades, as enchentes, o empobrecimento da biodiversidade, a alteração no regime de chuvas e outras consequências nas mudanças dos padrões climáticos do mundo. (MMA, 2010 p. 13 e 14).

Seguindo esse pressuposto dos relatórios da Ciência, e dos indicadores já publicados pelos cientistas, a humanidade irá assistir a esse aumento gradual de temperatura, pois é já vem ocorrendo. Esses resultados apontam que, se todas as emissões GEEE, incluindo o Dióxido de Carbono (CO₂), fossem totalmente paralisadas hoje, os gases presentes na atmosfera, ainda aqueceriam a Terra em pelo menos mais 1°C até 2100, além da elevação de temperatura já verificada de 0,76 °C desde a Revolução Industrial.

Figura 01-O aumento da concentração Global de CO₂ na atmosfera no século XX



Fonte: MMA (2010)

Diante disso, o gestor público municipal é um interlocutor que lida com diferentes atores (equipes técnicas, instituições públicas, privadas ou do Terceiro Setor) e que deve buscar o desenvolvimento sustentável que mitigue GEE e, crie condições para a minimização da temperatura global, ao mesmo tempo que necessitase atentar às novas premissas da Ciência da Administração, da Ciência Ambiental e da Sociologia, assim descrita pela Comissão mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento:

Para alcançar esses novos objetivos de gestão, será preciso reorganizar a tecnologia – o vínculo-chave entre os seres humanos e a natureza (...), pois cabe as políticas públicas garantir, mediante incentivos e desincentivos que as organizações comerciais se empenhem em considerar mais plenamente os fatores ambientais presentes nas tecnologias por elas desenvolvidas(...), pois os riscos ambientais resultantes das decisões tecnológicas e desenvolvimentistas recaem sobre os indivíduos e as áreas que têm pouca ou nenhuma influência sobre estas decisões (CMMAD,1992, p.64).

1.2 Os aspectos legais e o envolvimento do Gestor Público.

O marco legal principal das questões ambientais no Brasil é a promulgação da Constituição de 1988, que por meio do art. 225 imputou a todos a responsabilidade pela preservação e conservação do meio ambiente. Neste contexto, se insere claramente as questões das mudanças climáticas, advindas das ações propulsoras de emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE), tais como o uso inadequado da terra e florestas; os desmatamentos; uso indiscriminado de água e energia, agropecuária e pecuária extensiva; processos industriais e má gestão dos resíduos sólidos; dentre outros.

Dentro ainda da questão dos marcos legais temos a destacar o evento da Rio 92 (Cúpula da Terra) que resultou na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, assinada em 1992 e ratificada em 1994, quando passou a ter vigência no Brasil. Em seguida, em 1997, o Protocolo de Quioto, subsidiou a criação do Decreto Federal n. 5.445 de 12/05/2005, para o estabelecimento das metas do Protocolo no Brasil. Dando seguimento à implementação de tais políticas públicas foram promulgadas a Lei nº 12.187/2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC); a Lei n. 12.114 de 09/12/2009, que institui o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima; o Decreto nº 7.390/2010, que regulamenta a PNMC; e a Contribuição Nacionalmente Determinada (CND ou NDC) do Brasil, no âmbito do Acordo de Paris (2015).

Em nível municipal a legislação que abarca as questões das mudanças climáticas é ainda deficitária, mas existentes de modo que podemos destacar a Lei Complementar n. 294/2016 e o Decreto n. 1.583 de 06/06/2016 que instituem o Sistema de Cotas de Retribuição Socioambiental e o Programa Municipal de Incentivo ao Mercado de Créditos de Floresta; ainda a Lei n. 9.857/2016 que dispõe sobre a possibilidade de adoção de lixeiras; e por fim o Decreto n. 105/2018 que institui o Programa Municipal de Certificação em Sustentabilidade Ambiental.

As mudanças climáticas causadas pela ação humana são um fenômeno irreversível e emergencial comprovado pela Ciência. Dessa forma, trata-se de um fenômeno complexo, multidisciplinar e abrangente e, de uma forma ou de outra, em maior ou menor escala, suas consequências afetarão a todos, em todos os lugares, por isso somos todos responsáveis nas ações pela sua reversão.

Assim, deve-se salientar que quem de qualquer forma contribuir para a degradação ambiental lhe será imputado sanções no sentido de mitigar os impactos ou recuperar os danos ambientais, ações também previstas na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal n. 6.938/91).

Neste mesmo sentido, afirma MACHADO LEME:

Os Estados passam a ter responsabilidade em exercer um controle que dê bons resultados, e devem ser responsáveis pela ineficiência na implantação de sua legislação. A co responsabilidade dos Estados deverá atingir seus agentes políticos e funcionários, para evitar que os custos da ineficiência ou das infrações recaiam sobre a população contribuinte, e não sobre os autores dos danos ambientais.(MACHADO LEME, 2014)

O ritmo em que vivemos hoje é incompatível com a sustentabilidade do Planeta. Assim, conforme publicação oficial do MMA (2010), que demonstram indicadores do poder da degradação ecológica, 63% dos serviços ambientais oferecidos pelos ecossistemas estão seriamente afetados, ou seja, os recursos naturais consumidos pela população global superam em 30% a capacidade de oferta e regeneração espontânea da natureza e, pior ainda, essa “pegada ecológica” é muito desigual entre os grupos sociais e entre os países.

Desse modo pode-se constatar que os países desenvolvidos geram aproximadamente 75% das emissões de gases propulsores do efeito estufa. Entretanto, se levarmos em consideração o volume de gases produzidos nos últimos dois séculos, a contribuição desses países ultrapassa os 90%, de acordo com o relatório do MMA (2010).

Neste contexto, os países industrializados possuem responsabilidade histórica pela concentração de GEE (vez que começaram a industrialização bem antes) e por conta disso os países em desenvolvimento deveriam receber auxílio financeiro para implementar ações de mitigação, ao invés de serem protagonistas do processo.

No entanto, isso não quer dizer que os países ditos em desenvolvimento também não contribuam para o fenômeno. Assim, conforme descreve o relatório do MMA:

O desenvolvimento socioeconômico de nações de grande porte como China, Brasil, México, África do Sul, Índia, Coréia do Sul e Indonésia, também conhecidos como emergentes, é acompanhado pelo uso crescente de carvão mineral e petróleo e ainda por desmatamentos seguidos de queimadas, que lançam na atmosfera o carbono imobilizado nas árvores, como ocorreu em passado recente na Europa, Rússia e América do Norte. (BRASIL, 2010, pag. 17)

Assim diante dessas previsões pessimistas, os tomadores de decisão deveriam tomar decisões concretas e efetivas para o enfrentamento da gravidade do problema, mas o que ocorre é que existe um descompasso entre a ciência e a ação política global.

È comum, no momento de uma catástrofe ambiental, culpar a natureza pelo acontecido. Entretanto ao se realizar uma análise minuciosa pode-se constatar a responsabilidade dos gestores públicos, visto que, na maioria das vezes, tais eventos climáticos são previsíveis – há tempos divulgados pela comunidade científica, sociedade civil, pelas organizações e demais veículos de comunicação.

Neste contexto cabe ao gestor público adequar o planejamento e se antecipar nas ações adaptativas para conter ou minimizar os impactos decorrentes das mudanças no clima, tais como enchentes, secas, deslizamentos, assoreamentos, ondas de calor e frio, dentre outros.

Como ação adaptativa pode-se destacar a inserção de ações preventivas no Plano Plurianual e no Orçamento. Dessa forma o planejamento em adaptação exige ações prioritárias do Governo, pois é através deste que os demais atores poderão dialogar e promover políticas públicas “que compreendem a produção e divulgação de informações; o intercâmbio de boas práticas e a disseminação de tecnologias; a definição de normas, regulamentos, instrumentos econômicos e as decisões de investimento público” (SAFATLE, 2016). Neste contexto pode-se observar a importância dos marcos regulatórios como instrumentos de afirmação das políticas públicas de mitigação dos efeitos das mudanças climáticas.

Desde A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima – UNFCCC, ocorrida no Rio de Janeiro em 1992, um tratado internacional, também conhecido como Cúpula da Terra, vários países uniram esforços como o objetivo da estabilização da concentração dos GEE para conter o avanço das mudanças no clima. No entanto, tais acordos, pactos e tratados não logram o êxito desejado por causa das negociações lentas, encaminhamentos não concretizados e tomadas de decisões muitas vezes genéricas e de difícil aplicação prática. Assim, não existe um mecanismo de regulação mundial e a falta de mecanismos de comando e controle torna esses tratados internacionais pouco eficazes.

Neste mesmo cenário, conforme descrito pelo MMA (2000) a COP 15 de 2009, fracassou no estabelecimento de novas metas, pois que o foco das negociações se restringiu a formas de cooperação tecnológica e financeira. Sendo que as discussões e decisões deveriam se concentrar na elaboração ou não de políticas que estabeleçam regras de comando e controle (metas e sanções pelo descumprimento das mesmas) e em políticas que estabeleçam instrumentos de mercado (incentivos ou não, como o pagamentos por serviços ambientais).

Assim, infelizmente a maioria dos resultados das pesquisas científicas relacionadas ao tema mostra que nos aproximamos rapidamente de um ponto de não-retorno, podendo chegar a uma situação em que não será mais possível restabelecer e reequilibrar o sistema climático. Mas mesmo assim, ainda existem correntes científicas que garantem que ainda há esperanças para mudança deste cenário, ou seja, uma crença científica, por meio de novas escolhas no estilo de vida da sociedade, com mudanças de atitudes individuais e coletivas na relação com o meio natural, rompimentos paradigmáticos, mudanças de valores no uso e na apropriação dos recursos naturais e fontes energéticas e na experimentação de diferentes alternativas de postura em relação a manutenção da vida no Planeta.

A maioria das propostas tecnológicas visa encontrar soluções para as consequências do aumento de CO₂ na atmosfera, se desvencilhando do Princípio da Precaução que interviria no modo de vida da população humana.

1.3 O papel dos *Stakeholders* na definição de uma agenda para a adoção de práticas e políticas públicas sustentáveis

As novas práticas da Ciência da Administração e, por conseguinte, das rotinas administrativas têm buscado discussões e soluções alternativas, criativas e inovadoras para problemas atuais e futuros, numa busca de gerenciamento de contingências e de (minimização de) riscos.

Para isso, os gestores públicos municipais têm adotado medidas práticas que simulem as equipes técnicas a um maior diálogo entre os atores interessados, ou seja, do stakeholders para que as diversas ações estratégicas de cada projeto atendam às estratégicas, a que se submetem, para a realização de uma política pública. Mas para entender essa dinâmica, entretanto, é preciso compreender, inicialmente, o termo político.

De acordo com Rua (2012, p.16), o termo “política”, no inglês, *politics*, faz referência às atividades políticas: o uso de procedimentos diversos que expressam relações de poder (ou seja, visam a influenciar o comportamento das pessoas) e se destinam a alcançar ou produzir uma solução pacífica de conflitos relacionados a decisões públicas.

De maneira geral, as pessoas, fora do universo científico, referem-se à política pensando no momento eleitoral, em que um grande número de candidatos disputa um cargo no governo, e, em nome disso, faz uma série de promessas em termos de promoção do bem-estar social, levando os indivíduos a acreditarem na sua boa vontade e no seu altruísmo. Nesse caso, o que têm em mente é a ação de indivíduos imbuídos do desejo de “tirar vantagem”, ou seja, maximizar seus interesses particulares em detrimento do interesse público. Por isso, frequentemente, as pessoas tornam-se céticas e tendem a considerar a política (e os políticos) algo que é, por natureza, nocivo à sociedade (RUA, 2012).

Nesse sentido, desmitificar conceitos e explicar tantos outros, faz parte do primeiro enfrentamento para a equipe técnica que busca solucionar problemas, e isso começa logo na fase administrativa.

Em outras palavras, uma equipe técnica rica é aquela alinhada e em que todos os envolvidos precisam compreender expressões e conceitos acerca daquilo que lidam, seja pelo entendimento daquela área, seja pelo significado que a mesma palavra tem em outra esfera. Um exemplo claro disso é a palavra sustentabilidade, que precisa ser entendida pelo viés das diferentes Ciências da Biologia, da Administração, do Direito, pois cada uma traz uma

interpretação e uma vertente que compreende e se complementam. Mas se tornam necessárias para que os riscos de conflito de interesse ou de interpretação possam impossibilitar a solução de um problema ou da execução de um projeto que tenha demandado horas de trabalho e, a cabo, inútil ou inviável (por questões ambientais, legais ou meramente administrativas).

O diálogo seguinte precisa estabelecer-se com os interessados na matéria trabalhada, em que interesses convergentes e até divergentes definirão a construção das estratégias a serem mapeadas, discutidas e criarão uma intensa rede de discussões e de possíveis resultados. É um processo consultivo e interativo – necessário. Esse sistema é definido na literatura como *framework ou accountability framework*.

É a busca por uma gestão inteligente, interligada e interdependente. Uma gestão complexa, sistêmica, que se consulta mutuamente e presta resultados, na busca por uma entrega de resultados satisfatórios – nem sempre quantitativos, mas sobretudo e, inicialmente, muito mais qualitativos. Os indicadores e as métricas, são o resultado daquilo que se dá a priori com muito diálogo, ideação, criatividade, imersão, e busca de prognósticos que se inserem no coletivo.

Compreende-se que o agir organizacional é um macroprocesso consequente de inúmeros subprocessos, influenciado tanto por fatores externos quanto internos. Esses processos, para serem efetivamente realizados, precisam ser compreendidos pelos indivíduos que o realizarão e deles participarão. O compreender, no entanto, precisa ser comprovado; caso contrário, torna-se uma adversidade para toda a cadeia de ações dependentes. Essa validação está relacionada em parte com o empirismo organizacional, mas também se relaciona com a riqueza da subjetividade das relações organizacionais. A causalidade dos relacionamentos organizacionais, portanto, acontece pela compreensão das ações individuais, as quais comungam um espaço simultaneamente hipotético e real. Entre esta interligação do que existe e do que se deseja, alcança-se uma rede sistêmica de ações traduzida como o agir organizacional (MUNCK, L.; MUNCK, M.G. M. & SOUZA *apud* MAGGI, 2011),

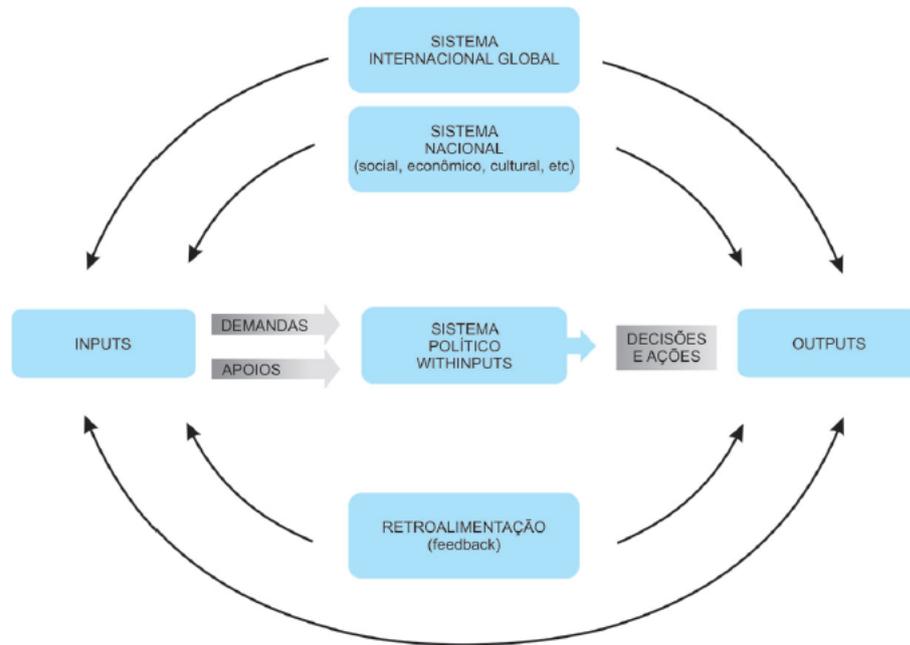
É uma estrutura, que promover um espaço de criação a partir daquilo que é desenhado como um sistema colaborativo (ALBO, LANIR & RAFAELI). *Framework*, portanto, pode ser compreendido como um aparelho sistêmico e complexo fruto da conexão de ideias e de informações convergentes que caminham para a construção de desafios que requerem soluções que, uma vez implantadas, tendem a surtir efeitos positivos e poderão se tornar indicadores e métricas que poderão ser mapeadas e monitoradas pelos atores.

Para Rua (2012, p.32), outros sistemas reflexos podem surgir nesse desenho colaborativo:

Entre os subsistemas destacamos o subsistema político, que é o conjunto das instituições do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, instituições de representação de interesses, quadro administrativo público e forças de segurança pública. No

subsistema político tem lugar o processamento dos *inputs*: formação da agenda governamental, formulação das alternativas para atender às demandas, tomada de decisão, implementação das políticas. É também onde se originam e se manifestam os *withinputs* (demandas).

Figura 02 - Modelo Sistêmico de Easton (1969): o diálogo dos Stakeholders



Fonte: Políticas Públicas – UFSC (2012) [adaptado]

Os desafios de uma agenda e a criação de metas que atendam as demandas de uma política pública, por fim, devem ser aqueles que se mantenham contínuos, apesar da mudança de Governo, e que consiga se articular com diferentes atores e interesses, que não seja imediatista e que atue muito mais para o resultados do cumprimento do múnus (coisa e interesse) público.

Razão pela qual o gestor público municipal precisa não somente da capacidade de articulação e diálogo com outros públicos, mas prover uma equipe que seja capaz de criar essa expertise entre áreas, órgãos e pessoas para que se possa definir, e ter maior fluidez nas demandas que corriqueiramente são trabalhadas numa agenda que lide com práticas e políticas públicas sustentáveis.

1.4 Mudanças Climáticas: um assunto global, atual e uma demanda urgente para a gestão municipal.

O Planejamento sobre a emissão de gases de efeito estufa, os perigos potenciais da escassez de recursos, os impactos da influência antrópica (do ser humano) como causa do aumento da temperatura da Terra, os fatores que envolvem a produção de alimentos, os modelos ideais de climas, os incentivos fiscais para o aumento da vegetação e da proteção e da conservação dos Biomas (como o Cerrado), dentre outros – tem trazido, juntamente, com as demandas de mitigação e de enfrentamentos climáticos, interesses Governamentais e o aumento das agendas no que se refere às políticas públicas da gestão municipal.

O aquecimento global, sobretudo com o Acordo de Paris (2015), instigou um novo comportamento que se estende à Administração Pública, pois criou responsabilidades até então, muito distantes das propostas de gestão – enquanto prioridades de alguns estados e prefeituras, em se tratando de Brasil.

Progressiva, emergente e irrenunciável. O desenvolvimento regional não se afasta desta nova tendência, que busca um alto conhecimento técnico, multifocal, e sistêmico – que precisa, necessariamente, dialogar com outras frentes: Governo Federal e Instituições de Pesquisa.

As partes envolvidas precisam se preparar com cursos de qualificação, comunicar-se de forma multidisciplinar (intra e interinstitucional) e traçar planos e ações – cujas estratégias locais conversem com os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), proposto pelas Organizações das Nações Unidas.

O Gestor público municipal tem que ser um agente interlocutor, portanto, das demandas da sociedade, e que busque atender os problemas locais e que compreenda que as mudanças climáticas tem sido o eixo principal e de maior discussão, no século XXI, por ser tratar de uma aproximação dos interesses individuais e coletivos, intensificado pela operacionalização de muitas leis, e iniciativas globais.

Compreender como uma sociedade percebe as mudanças climáticas como risco, quais as formas que essa construção social pode tomar e quais contextos afetam essa percepção é um caminho para compreender seu relacionamento com o ambiente que a cerca, com as instituições que com ela interagem, e mesmo com os meios de comunicação. É nesta justificativa teórica que este trabalho se insere e pretende contribuir, por meio da análise da percepção de risco no Brasil (BURSZTYN, M. & EIRÓ, 2013).

2 MATERIAIS E MÉTODOS

Essa pesquisa usou o método descritivo-exploratório, mediante uma revisão bibliográfica acerca da temática em estudo.

A pesquisa bibliográfica é realizada a partir da pesquisa de referências teóricas já examinadas e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites. Qualquer trabalho científico começa-se com uma pesquisa bibliográfica, que possibilita ao pesquisador conhecer o que já se pesquisou sobre o tema. Têm, entretanto, pesquisas científicas que se baseiam unicamente na pesquisa bibliográfica, buscando referências teóricas publicadas com o propósito de coletar dados ou informações prévias sobre o problema a respeito do qual se busca a resposta (FONSECA, 2002, p. 31).

Diante disso, realizou-se buscas por artigos nas bases de dados “SCOPUS”, “CAPES” e “Google Acadêmico”; foram definidas as estratégias para refinamento da pesquisa: a) critérios de inclusão das palavras-chave: “mitigação de gases de efeito estufa”, “gestão pública municipal”, “políticas públicas”, “climatechanges”, “greenhouseeffect”, “framedwork”, “mitigation”, “public policies”, “Sustainability assessment”; b) publicações refinadas por período compreendido entre os anos de 1992 a 2019; c) Língua Portuguesa e inglesa; quanto ao critério de exclusão: a) aqueles artigos que não estivessem nos idiomas português e inglês; b) fora do período adotado lapso temporal supracitado.

Por fim, realizou-se um case, apresentando-se um caso real dos sucessos e da atuação da gestão pública municipal, como essencial e promotora de diálogos com diversas frentes favoráveis ou opositoras à temática, como um processo administrativo e político necessário, e de atuação, nem sempre imediatista.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Sabendo-que as mudanças climáticas representam um problema para a humanidade, o Município de Goiânia, mediante os trabalhos da pasta da agência Municipal de Meio Ambiente (AMMA), desde 2005, tem desenvolvido ações ambientais, mas que incorporou no seu quadro, a partir de 2015, uma área capaz de articular e desenvolver políticas públicas – denominada de Gerência de Formulação, Políticas e Pesquisa Ambiental – GRFPP.

Em outras palavras, a existência de uma equipe técnica responsável por se integrar a diversos departamentos (de forma institucional), criar mecanismos que dialoguem com as demandas sociais e ambientais – preocupadas tanto para o contexto nacional quanto internacional tem possibilitado ações assertivas com muitos agentes interessados

(*stakeholders*), como: instituições públicas, privadas ou de Terceiro Setor – inclusive quanto a uma nova postura administrativa que gere consciência da sociedade e de políticos quanto as mudanças climáticas.

Esse tipo de estratégia pôde inclusive ser articulada quando da aferição das áreas que mais influenciam a emissão dos gases de efeito estufa (GEE) na cidade, em um diálogo iniciado desde 2016,mas que em 2018, efetivou-se via procedimento licitatório, na contratação de empresa especializada (EMBRASCA) para se verificar e descrever, num inventário de emissões, e desta forma, buscar formas para o melhor gerenciamento de riscos da emissão de GEE em nível local, num engajamento interinstitucional em prol da sociedade e do meio ambiente.

Outras ações também destacam a agenda pública crescente, como: o encaminhamento, em junho de 2018, da Carta de Intenção para participar do Pacto Global dos Prefeitos pelo Clima de Energia (das Regiões da América Latina e Caribe), como uma iniciativa internacional motivada pela União Europeia (*Global Covenant of Mayor for Climate & Energy*), Cities40 (C40) e *Local Governments for Sustainability*(ICLEI), que colocou Goiânia no rol de uma cidade resiliente que busca o compromisso com as baixas emissões de GEE,bem como interligou a uma rede internacional.

Neste ano de 2019 muitos outros projetos já movimentam a agenda pública do gestor municipal, como:“Projeto Eco Goiânia” – já instituído pela Lei Municipal n. Lei nº. 9.857/2016, e que estabelece diretrizes para a adoção de lixeiras por entidades sociais, privadas ou pessoas físicas, a serem instaladas ao longo dos logradouros públicos; “Projeto Goiânia Solar” que cria o Projeto de Lei “Programa Goiânia Solar” que regulamenta e estabelece incentivos ao desenvolvimento tecnológico, ao uso e a instalação de sistemas de conversão e/ou aproveitamento de energia solar no município.

Outras políticas públicas também têm se articulado sobre o tema, como: o “Projeto Amigo Verde”, que visa estabelecer parcerias, por meio do compromisso da adoção voluntária aos parques da cidade fomentado entre o Poder Público Municipal com entidades sociais, empresas privadas ou pessoas físicas interessadas na implantação, reforma, manutenção ou melhoria urbana, paisagística e ambiental dos Parques Naturais Urbanos ou ainda àquelas que buscam obter o “Selo de Sustentabilidade”, como um Programa de Certificação em Sustentabilidade Ambiental imbuídos das mudanças climáticas mediante Cotas de Retribuição Social, como um

incentivo ao Mercado de Créditos de Florestas e proteção das florestas, inclusive da vegetação nativa (do Cerrado).

Além disso, a Prefeitura intensificou seus trabalhos quanto as questões ambientais em Programas-modelo que são ininterruptos, como a Educação Ambiental e o Plantio de Árvores (“Programa Plante a Vida”, desde 2005) e outras ações de gestão pública municipal que também colaboram para a mitigação gases de efeito estufa (GEE) e redução dos efeitos climáticos, como os da Secretaria Municipal de Trânsito, Transporte e Mobilidade (SMT) que estimula, nos 80 quilômetros de ciclovias, ciclofaixas e ciclorrotas existentes, novos comportamentos e consciência dos usuários – ocasionando menos poluição e mais qualidade de vida aos munícipes.

Neste contexto a gestão pública municipal de Goiânia possui ações louváveis que vão de encontro à demanda climática internacional. Entretanto um dos maiores desafios para que tais ações se mantenham ou tenham continuidade é cultivar a chama do interesse político direcionado à projetos de sustentabilidade, independente das mudanças de Governo.

Outro aspecto a ser observado é a manutenção de recursos para o planejamento, implantação e manutenção dos projetos, que devem buscar parceiros nos diversos atores (stakeholders).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As demandas da Administração Pública têm modificado continuamente, nesse sentido, os gestores públicos precisam buscar a eficiência administrativa, enxergando-se os processos necessários as rotinas administrativas, ao mesmo tempo em que demandam a compreensão das novas tendências e demandas da construção de uma agenda pública sustentável.

As mudanças climáticas, certamente, é uma das demandas que mais requerem a atenção do gestor público municipal, haja vista que é orientada por uma onda internacional que movimentou interesses políticos, econômicos, sociais e ambientais.

Esse artigo, portanto, descreveu as premissas necessárias para compreender e adaptar a gestão municipal frente às essas novas ferramentas irrenunciáveis para a Administração Pública quanto as questões ambientais, a partir da ilustração dos projetos e ações de um estudo de caso feito da Prefeitura de Goiânia, bem como os enfrentamentos do gestor público que se preocupa com as mudanças climáticas não como um fim, mas como um meio de que interliga, interesses, pessoas, projetos e resultados.

Por outro lado, verificam-se como os principais desafios na formação de uma agenda: a mudança de Governo (e a existência de agentes políticos que instituem mais políticas de Governo do que de Estado), a descontinuidade de prioridades de um agente político por outro, as resistências de diálogo entre instituições, a morosidade ou ruídos existentes no processo de discussão de temáticas, casos em que se verificam maior alto de implantação ou escassez de recursos, falta de tecnologia e pessoal para monitoramento de indicadores.

Por fim, constatam-se ainda outros enfrentamentos, como: reduzida mão de obra especializada, carência de planejamento ou interesse institucional, falta de marcos legal, excesso de burocracias legais e falta de conscientização e convencimento da importância das políticas públicas socioambientais para a coletividade.

REFERÊNCIAS

ALBO, Y. LANIR, J. & RAFAELI, S. **A Conceptual Framework for Visualizing Composite Indicators** <https://link-springer.com.ez369.periodicos.capes.gov.br/article/10.1007/s11205-017-1804-0>

BRASIL, Uma proposta de política pública: Parâmetros e Diretrizes para a Educação Ambiental no contexto das Mudanças Climáticas causadas pela ação humana./MMA.
Disponível em:

http://www.mma.gov.br/estruturas/educamb/arquivos/ea_e_mudclim_doctodeammaprincipios_e_diretrizes_vp01_20.pdf Acesso em: 23jan.19.

BRASIL, **Legislação Brasileira Sobre Mudanças Climáticas/CMMC**. Disponível em: http://www.senado.leg.br/comissoes/CMMC/Livro_legislacao_ambiental_Completo_Final_17_09_2013.pdf Acesso em: 1 mar 19.

BURSZTYN, M. & EIRÓ, F. **Mudanças climáticas e distribuição social da percepção de risco no Brasil**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/se/v30n2/0102-6992-se-30-02-00471.pdf> Acesso: 11 fev. 19.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE (CMMAD). Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4245128/mod_resource/content/3/Nosso%20Futuro%20Comum.pdf Acesso: 04 fev.19.

GOIÂNIA, Agência Municipal do Meio Ambiente. Disponível em: http://www.goiania.go.gov.br/shtml/amma/plante_vida.shtml. Acesso: 31jan.19.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia de pesquisa Científica**, Fortaleza: UEC, 2002.

MACHADO LEME, Paulo Affonso. **Direito Ambiental Brasileiro**. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MUNCK, L.; MUNCK, M.G. M. & SOUZA, R. B. **Sustentabilidade Organizacional: A Proposição de uma Framework Representativa do Agir Competente para seu Acontecimento** Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/gerais/v4nspe/v4nspea05.pdf> Acesso: 11 fev19.

PENTEADO, H. **Impactos econômicos do descaso ambiental**. Gazeta Mercantil, Caderno A, p. 3,22.

RUA, M.G. **Políticas públicas**. 2. ed. – Florianópolis-SC: Departamento de Ciências da Administração – UFSC, 2012.

SAFATLE, Amália. **Mudança do Clima: Uma prova para os gestores públicos**. Disponível em: WWW.p22on.com.br/2016/04/29/mudanca-do-clima-um-teste Acesso: 01 mar 19.

SIQUEIRA, C. D. **Regime internacional de mudanças climáticas e segurança energética**. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/11123/9848> Acesso: 04 fev19.