

PROJETO Nº: **037370**

Coordenador: Pedro Curvello Saavedra Avzaradel

Linha de Pesquisa: Democracia, Cidadania e Direitos Humanos

TITULO

MUDANCAS CLIMATICAS, MARCOS JURIDICOS E POLITICAS PUBLICAS LOCAIS: UM ESTUDO A PARTIR DE TERESOPOLIS

RESUMO

A pesquisa proposta consiste na continuação do trabalho realizado até o presente momento. Após trazer os aspectos institucionais e marcos jurídicos que informam a questão das mudanças climáticas e as competências municipais em correspondentes, a pesquisa buscará articulá-los na elaboração de um projeto de lei, que poderá servir de base para a adoção de uma legislação específica por parte do Município de Teresópolis. Persegue-se, desta maneira, o objetivo de incentivar e fornecer elementos para a adoção de uma política pública local que se evidencia cada vez mais necessária.

PALAVRAS-CHAVE

Mudanças climáticas

Extremos climáticos

Agenda Local

INTRODUÇÃO

As mudanças climáticas não gozam de consenso^[1] científico, quer seja sobre a sua ocorrência, quer seja sobre a sua intensidade. Não obstante, instâncias científicas que congregam grande quantidade de cientistas, organizações não-governamentais e internacionais afirmam que elas não apenas existem como já modificam o meio ambiente em todo o mundo.

A ocorrência de tal fenômeno vem sendo associada não apenas a causas naturais (ex: erupções vulcânicas) mas, principalmente, a atividades humanas, especialmente considerando aquelas ocorridas após a Revolução Industrial^[2]. De acordo com as conclusões do IPCC

“As concentrações atmosféricas globais de dióxido de carbono, metano e óxido nitroso aumentaram bastante em consequência das atividades humanas desde 1750 e agora ultrapassam em muito os valores pré-industriais determinados com base em testemunhos de gelo de milhares de anos. Os aumentos globais da concentração de dióxido de carbono se devem principalmente ao uso de combustíveis fósseis e à mudança no uso da terra. Já os aumentos da concentração de metano e óxido nitroso são devidos principalmente à agricultura”^[3].

As mudanças climáticas ganharam repercussão com a criação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) em 1988 pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP) e pela Organização Meteorológica Mundial (OMM).

O IPCC relaciona uma série de riscos às mudanças climáticas capazes de impactar de maneira substancial a vida na terra. Dentre os vários exemplos possíveis destacamos o aumento de eventos climáticos extremos como chuvas, ciclones, além de perda acelerada de biodiversidade. Esses riscos são em certa medida reforçados por indícios de que as temperaturas já estão mais altas e de que eventos climáticos extremos vêm se tornando mais frequentes e destrutivos^[4].

Neste cenário, as Nações Unidas, após longos debates, elaborou dois tratados internacionais de suma importância: A Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas e o Protocolo de Quioto, abertos para assinatura, respectivamente, nos anos de 1992 e 1997. Tanto a Convenção quanto o tratado em questão trazem orientações no sentido da adoção de medidas com o intuito de reduzir as emissões antrópicas dos chamados Gases de Efeito Estufa (GEE) e de promover adaptações necessárias tendo em vistas os efeitos adversos considerados como muito

prováveis ou já esperados. Esses dois diplomas foram assinados e ratificados pelo Brasil, fazendo parte do nosso ordenamento jurídico.

Recentemente, o Brasil editou a Lei 12.187/2009, que traz a Política Nacional sobre Mudanças Climáticas, verdadeiro marco jurídico interno acerca do tema.

De acordo com o artigo 3º da referida lei, as ações decorrentes da Política Nacional de Mudanças Climáticas (PNMC) serão executadas sob a responsabilidade de todos os entes políticos e dos órgãos da administração pública, observando, dentre outros, os princípios da precaução, da prevenção, da participação cidadã e do desenvolvimento sustentável.

Ainda, de acordo com o mesmo dispositivo, será considerada na execução da PNMC, entre outras diretrizes, *a adoção medidas para prever, evitar ou minimizar as causas identificadas da mudança climática com origem antrópica sobre as quais haja razoável consenso por parte dos meios científicos e técnicos ocupados no estudo dos fenômenos envolvidos.*

Além de reduzir as emissões antrópicas de GEE, a PNMC tem como objetivos: (i) implementar em todas as esferas da Federação medidas de adaptação, delas participando os demais setores da sociedade. Essas ações devem ter como foco as parcelas da população e as espécies de fauna e flora mais vulneráveis aos seus efeitos adversos das mudanças do clima; (ii) preservar, conservar e recuperar os recursos ambientais, com particular atenção aos grandes biomas naturais tidos como Patrimônio Nacional[5].

A partir da Política Nacional de Mudanças Climáticas, surge a necessidade de os entes políticos (União Federal, Estados e Municípios) integrarem ao planejamento de atividades e às atividades de controle ambiental[6] aspectos de mitigação de impactos sobre o clima e adaptação aos impactos adversos já esperados.

Nessa esteira, o Estado do Rio de Janeiro editou a Lei Estadual n. 5.669/2010, que trata da Política Estadual de Mudanças Climáticas.

[1] No Brasil, a corrente refratária à tese de que presenciamos mudanças climáticas provocadas pelo aquecimento global de origem antrópica é defendida, dentre outros e, especialmente, pelo cientista Luiz Carlos Molion. Para esse cientista, estamos numa fase cíclica de aquecimento que em breve dará lugar a um período de resfriamento. Para mais detalhes vide a entrevista concedida pelo cientista à revista IstoÉ em julho de 2007, na qual afirma que o aquecimento global é um terrorismo climático e que a tese seria manipulada por países desenvolvidos. Disponível em <<http://www.terra.com.br>>. Acesso em 17/07/2007. No mesmo sentido Alberto Setzer, do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), em entrevista ao Jornal O Globo (08/03/2007, Caderno Ciência, p. 50) disse ser cedo para afirmar que as mudanças climáticas são induzidas pelo homem e alega que existe uma tendência de resfriamento do planeta após 2005. Para ele, as mudanças climáticas somente podem ser observadas na Península Antártica, não havendo grandes alterações na parte interior do continente antártico.

[2] Vide nesse sentido o Relatório Nosso Futuro Comum.

[3] Mudança do Clima 2007: A Base das Ciências Físicas Contribuição do Grupo de Trabalho I ao Quarto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima. Genebra, 2007, p.3. Versão traduzida para o português e disponível em www.mct.gov.br/clima.

[4] Mudança do Clima 2007: A Base das Ciências Físicas Contribuição do Grupo de Trabalho I ao Quarto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima. Genebra, 2007.

[5] Lei n. 12.187/2009, artigo 4º, incisos V e VI.

[6] Vide o artigo 23, incisos VI e VII, segundo o qual *é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, bem como preservar as florestas, a fauna e a flora.*

JUSTIFICATIVA

Considerando-se as previsões feitas pelos cientistas do IPCC, especialmente às relativas à alta da temperatura média global e à intensificação dos chamados extremos climáticos, pode-se concluir que as mudanças climáticas representam um fator de risco ainda não calculado para municipalidade. No início deste ano, uma tragédia climática vitimou mais de 800 pessoas em toda região serrana e deixou milhares de desalojados e desabrigados. Infelizmente, o Município de Teresópolis foi um dos mais afetados, com alguns bairros inteiramente destruídos e com centenas de pessoas mortas, desalojadas e desabrigadas. Ainda é cedo para se avaliar os estragos provocados por tal tragédia, mas, por certo, foram significativos.

A pesquisa realizada ano passado destacou alguns instrumentos jurídicos e algumas estruturas institucionais capazes de interagir com a questão das mudanças climáticas, tanto nas políticas de mitigação de emissões de GEE quanto nas ações de adaptação aos efeitos já esperados.

Nas conclusões do relatório final de pesquisa (2010) foi colocado que a edição de uma lei específica sobre o assunto não seria indispensável, tendo em vista a quantidade de instrumentos e estruturas já existentes em nível local e as leis federal e estadual que tratam do tema.

Contudo, os tristes episódios do início do ano deixaram clara a necessidade de elaborar a minuta do Projeto de Lei a ser submetido à câmara municipal. Essa necessidade não é apenas jurídica, mas, sobretudo, política. Propor uma legislação específica nesta seara significa levar para a arena pública o debate, inserindo o tema de forma substancial na agenda política local.

Ainda, faz-se necessário aplicar alguns questionários de pesquisa para complementar os resultados parciais já obtidos e pertinentes ao conhecimento de atores institucionais previamente selecionados de acordo com um critério qualitativo.

No que se refere a importância científica do projeto, pode-se dizer que a questão das mudanças climáticas e sua incorporação por meio de marcos jurídicos é fenômeno recente e que necessita de estudos capazes de melhor compreendê-la.

Vislumbra-se a cristalina necessidade de estruturação de políticas locais por parte dos municípios brasileiros no sentido de identificar vulnerabilidades ligadas às mudanças climáticas e de planejar ações de mitigação dos impactos antrópicos sobre o clima e de adaptação aos efeitos adversos antevistos.

Nesse ponto faz-se desejável o envolvimento de Instituições de Ensino Superior capazes de realizar pesquisas que possam, de alguma forma, orientar governantes e estimular debates frutíferos e necessários.

Por todos esses motivos o projeto em tela se justifica tanto por sua viabilidade, quanto por sua originalidade e, ademais, por sua importância social.

OBJETIVOS

O objetivo geral desta pesquisa é contribuir para a construção de um saber técnico específico acerca as mudanças climáticas e dos instrumentos jurídicos e institucionais de que podem se valer o Município de Teresópolis para lidar com este fenômeno atual e que comporta riscos diversos para a localidade.

Para que se alcance essa meta geral desta pesquisa, será necessário atingir objetivos específicos, dentre os quais elencamos:

- Aprofundar os conhecimentos já obtidos, com a leitura de textos novos e com o foco na relação entre as mudanças climáticas e os extremos climáticos, sobretudo as chuvas de forte intensidade.
- A compreensão dos marcos internacionais ligados às mudanças climáticas e mesmo uma compreensão geral do tema;
- A compreensão dos instrumentos jurídicos internos existentes em nível federal, estadual e municipal;
- Saber como alguns atores sociais considerados de suma importância em nível local percebem a questão das mudanças climáticas.
- A proposição, ao final de pesquisa, da adoção de uma agenda local juridicamente viável por parte do Município de Teresópolis, considerando-se suas características e suas vulnerabilidades climáticas.

- Apresentação de uma minuta de projeto de lei municipal cujos objetivos são os de articular os instrumentos jurídicos e instituições existentes no planejamento e na consecução de políticas públicas de mitigação e adaptação.

METODOLOGIA

A metodologia básica a ser empregada consiste na pesquisa e na análise documentais, com o posterior estudo sistematizado das regras e princípios que dizem respeito às mudanças climáticas, bem como de documentos técnicos que possam indicar as vulnerabilidades do Município de Teresópolis às mudanças do clima.

Compreende, ainda, a elaboração e aplicação de questionário com atores sociais da estrutura do Estado em nível local, para saber como estes percebem a questão das mudanças climáticas.

Por fim, abrange o estudo comparativo de legislações estaduais e municipais como uma das ferramentas auxiliares para a elaboração de uma minuta de projeto de lei municipal.

ESTRATÉGIAS DE COLETA DE DADOS

Os dados referentes a essa pesquisa serão coletados a partir da pesquisa documental em livros e na rede mundial de computadores. Serão ainda, coletados dados através da aplicação de questionários junto a atores locais previamente selecionados. Por fim, através da rede mundial de computadores, serão pesquisados projetos de lei e leis de outros municípios pertinentes ao tema, com vistas à elaboração de uma minuta de projeto de lei - que deverá levar em conta os demais aspectos pesquisados e as particulares do Município de Teresópolis.

ESTRATÉGIAS DE ANÁLISE E TRATAMENTO

As informações coletadas – leis, tratados, etc. – serão tratadas a partir de uma visão teleológica de fundo constitucional, considerando-se os valores consagrados na Constituição Federal da República Federativa do Brasil e os princípios de que dela decorrem de forma explícita ou implícita.

BIBLIOGRAFIA

AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra. Mudanças Climáticas, Risco e Reflexividade. Niterói: Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito, 2008. Disponível em: <www.uff.br>.

_____. Política Nacional de Resíduos Sólidos. O Diário de Teresópolis de 18/08/2010. Teresópolis, 2010.

_____. Mudanças Climáticas: Uma Análise dos Impactos sobre o Meio Ambiente e os Direitos Humanos. Revista Lex Humana, nº 1, 2010. Disponível em: <<http://www.ucp.br>>. Acesso em: 21/09/2010.

Borba, Sylvia M.P. Análise de modelos de geração de gases em aterros sanitários: Estudo de caso. Tese de Mestrado em Engenharia Civil. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 2006. Disponível em: <<http://teses.ufrj.br>>. Acesso em: 10/10/ 2010.

Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988.

Brasil. Lei n. 12.187 de 29 de dezembro de 2009 – Política Nacional de Mudança do Clima (PNMC). CENTROCLIMA/COPPE/UFRJ. Inventário de Emissões de Gases de Efeito Estufa do Estado do Rio de Janeiro. Dezembro de 2007. Disponível em: <www.centroclima.org.br>.

COSTA, H. e TEUBER, W. Enchentes no Rio de Janeiro – Uma abordagem geral. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. SEMADS, 2001. 160p.

DUBEUX, Carolina Burle Schmidt. Mitigação de emissões de gases de efeito estufa por municípios brasileiros: metodologias para elaboração de inventários setoriais e cenários de emissões como instrumentos de planejamento. Disponível em: <www.ppe.ufrj.br>.

Estado do Rio de Janeiro. Constituição Estadual do Rio de Janeiro de 1989. FENSTERSEIFER, Tiago. A responsabilidade do Estado pelos danos causados às pessoas atingidas pelos desastres ambientais ocasionados pelas mudanças climáticas. Disponível em: <www.planetaverde.org>.

Estado do Rio de Janeiro. Lei 5.690 de 14 de abril de 2010.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA:
<<http://www.ibge.gov.br/censo2010>>

[GODARD, Olivier. O princípio da precaução frente ao dilema da tradução jurídica das demandas sociais: Lições de método decorrentes do caso da vaca louca. In: PLATIAU, Ana Flávia Barros; VARELLA, Marcelo Dias \(Org.\). Princípio da Precaução. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.](#)

GUERRA, Sidney. A crise ambiental na sociedade de risco. In: Lex Humana, nº 2, 2009. Disponível em: <<http://www.ucp.br>>. Acesso em 12/12/2010.

Ministério da Ciência e Tecnologia. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima: Um guia para iniciantes. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/>>.

Ministério da Ciência e Tecnologia. O Brasil e a Convenção do Clima. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/>>.

Município do Rio de Janeiro. Lei Municipal nº 5.248 de 27 de janeiro de 2011.

Município de Teresópolis. Lei Complementar Municipal nº 079 de 20 de outubro de 2006 - Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Teresópolis.

_____. Lei Municipal nº 2.925, de 27 de maio de 2010 - Código de Meio Ambiente do Município de Teresópolis/RJ, que dispõe sobre o Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMMADC).

_____. Lei Orgânica do Município de Teresópolis.

_____. Lei Municipal 2.838 de 13 de novembro de 2009.

PAINEL INTERGOVERNAMENTAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS (IPCC). Mudança do Clima 2007: A Base das Ciências Físicas Contribuição do Grupo de Trabalho I ao Quarto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima. Genebra, 2007. Versão traduzida para o português e disponível em: <www.mct.gov.br/clima>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em <www.un.org>.

_____. Convenção das Nações Unidas sobre Biodiversidade , artigo segundo. Ratificada pelo Decreto nº 2.519 de 16.03.98.

PEREIRA, Ana Ghislane Henriques. Redução de emissões na disposição final. Rio de Janeiro: IBAM, 2007. Disponível em: <http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/03-aterro_md1.pdf>.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS. Documento Técnico do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Teresópolis, realizado em 2006.

_____. Teresópolis: um pouco de história e turismo.
Informações disponíveis em: <<http://www.teresopolis.rj.gov.br>>.

Terrae Engenharia: Plano Municipal de Redução de Riscos do Município de Teresópolis. In: Programa: Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários – Município de Teresópolis, junho de 2007.

VEYRET, Yvette. Os riscos: o homem como agressor e vítima do meio ambiente. São Paulo: Contexto, 2007.

WWF - World Wildlife Fund, 2003: NO PLACE TO HIDE: Effects of Climate Change on Protected Areas. Disponível em: <<http://www.wwf.org>>.

CRONOGRAMA

Objetivos específicos	Tempo Estimado (meses)
- A compreensão dos marcos internacionais ligados às mudanças climáticas e compreensão geral do tema. - Aplicação dos questionários com os atores ainda não entrevistados.	Abril
- A análise dos instrumentos jurídicos internos existentes, sobretudo da Política Nacional de Mudanças Climáticas.	Maiο
A análise dos instrumentos jurídicos de tutela ambiental e instituições locais e de suas possíveis utilidades.	Junho
A proposição de uma minuta de projeto de lei municipal, considerando-se as características e vulnerabilidades climáticas do Município de Teresópolis.	Setembro e Novembro
Elaboração do Relatório Final de Pesquisa	Dezembro

ORÇAMENTO

Até o momento não foram feitos orçamentos específicos.

ANEXO

Não constam no momento.