



Mudança do clima: uma prova para os gestores públicos

POR AMÁLIA SAFATLE

Quando uma crise hídrica sem precedentes atingiu a Região Sudeste, os governantes logo trataram de culpar a natureza. Alardearam as condições climáticas que subitamente saíram da normalidade para assim aliviar o peso de suas responsabilidades como gestores da coisa pública.

Mas aí é que mora o equívoco. É justamente porque o enfrentamento da mudança nas condições do clima – há tempos divulgadas pela comunidade científica, pela sociedade civil, pelas organizações multilaterais e pelos veículos de comunicação – requer esforços de atores distribuídos por vários setores e regiões que o gestor ganha maior responsabilidade.

Cabe a ele adequar o planejamento e se antecipar a ações que respondam a cenários imprevisíveis nos quais uma certeza impera: os eventos extremos, tais como secas e enchentes, ondas de calor e de frio, serão cada vez mais frequentes e mais intensos (*assista ao mais recente TED Talk de Al Gore*). Aquilo que foge da normalidade histórica, portanto, é o “novo normal”. É o que os gestores – sejam públicos, sejam privados – terão de aprender a administrar. (*Neste texto vamos nos ater à gestão pública; leia sobre gestão privada aqui.*)

Nesse imenso campo de aprendizado, o gestor público terá de saber cruzar as agendas de desenvolvimento com

as ações de adaptação a este “novo normal”. Determinadas situações requerem medidas de adaptação independentes, por exemplo a construção de diques em uma praia que sofre o avanço do nível do mar. Mas, na maioria dos casos, é necessário implementar medidas no âmbito dos processos de desenvolvimento já existentes. Para isso, a mudança climática precisa ser inserida em agendas como a do Plano Plurianual e o Plano Decenal de Expansão de Energia, pois muitas vezes as questões de adaptação e de desenvolvimento andam juntas e se reforçam.

Exemplo: a elevação da temperatura leva a uma maior incidência de doenças tropicais, com o aumento de vetores como o mosquito que transmite a zika, a dengue e a chikungunya. Cabe à área da saúde lidar com isso como parte da agenda de desenvolvimento. Mas, sabendo do fator climático, o planejamento que já precisaria ser feito ganha novos elementos e pode inclusive receber recursos adicionais, dado que o problema se mostra mais pungente.

Essa integração entre as agendas é fundamental também para evitar o que se chama de má adaptação. Um outro exemplo ajuda a explicar esse conceito: para enfrentar a escassez hídrica no Nordeste, que é acentuada com a mudança climática, transpor o Rio São Francisco possivelmente não se mostrará como a melhor medida de adaptação, se analisarmos a relação custo-benefício. Isso porque essa obra de gasto faraônico poderá não ter efetividade, dado o simples fato de que haverá pouca água para transpor de um lado para o outro. Esse mau uso do dinheiro público resulta em danos sociais e ambientais.

Papel primordial

Quando se trata de coordenar ações envolvendo um grande número de atores, cujos impactos podem gerar externalidades tanto positivas quanto negativas, o planejamento em adaptação exige o protagonismo especialmente de um ator: o governo. Isso porque são os governos – federal e subnacionais – que possuem as condições para orquestrar os diversos atores envolvidos nessa peça, por meio de 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.

Cabe aos governos adotar uma visão sistêmica e transversal, capaz de identificar sinergias para evitar duplicação de esforços, avaliar lacunas (quando o campo de atuação é compartilhado por dois ou mais órgãos) e gerenciar potenciais conflitos. Nesse caso, a definição de papéis é essencial, em razão da diversidade de atores envolvidos.

Também se espera dos governos que garantam a prestação de serviços fundamentais, como água potável, saúde e saneamento, e atuem como os guardiões de ativos públicos (a exemplo dos parques nacionais, que prestam importantes serviços ecossistêmicos). Tudo isso pode ser afetado pela mudança do clima.

E mais: os governos são responsáveis por investir em bens públicos ligados à adaptação, como o fomento à pesquisa e ao desenvolvimento, o monitoramento do clima e o fornecimento de previsões meteorológicas. Além disso, estabelecem regras e regulamentos que podem aumentar ou restringir a capacidade de outros atores se adaptarem aos impactos da mudança climática.

Um ponto importante do planejamento refere-se ao gerenciamento de crises. Para gerenciar uma crise, é necessário preparar e mobilizar recursos para lidar com situações de emergência decorrentes de eventos climáticos extremos, considerando que estes geralmente exigem mais recursos do que o sistema que foi afetado dispõe para responder de maneira adequada.

Mas o velho chavão de que crise e oportunidade andam juntas vale aqui também. Quando se decide recuperar um sistema de infraestrutura – como uma via de acesso, uma rede de saneamento ou um conjunto habitacional – para adaptá-lo à mudança do clima, é possível torná-lo mais seguro, mais eficiente ou mais adequado. Assim, é preciso que o Estado tenha a capacidade de identificar essas oportunidades e mobilizar recursos para que sejam aproveitadas.

Veja no quadro abaixo o que motiva os governos a adotar políticas de adaptação e quais são os fatores que contribuem para que essas políticas avancem:

O que leva um governo a adotar políticas em adaptação:

- eventos climáticos extremos;
- financiamento internacional;
- custos econômicos e sociais da inação;
- exemplos de outros países;
- interesses do setor privado;
- mídia;
- reconhecimento de oportunidades;
- ação de ONGs;
- pesquisa científica.

O que contribui para que essas políticas avancem:

- vontade política;
- boa cooperação entre ministérios;
- pessoas ativas com *expertise* assumindo a liderança;
- tempo adequado (*timing*) para agir;
- conhecimento suficiente disponível;
- compatibilidade com outras políticas;
- cooperação de outros atores: setor privado, organizações da sociedade civil e academia;
- recursos humanos e outros recursos disponíveis.

Dessa forma, a instância federal precisa criar condições para esforços regionais e locais; definir prioridades de órgãos setoriais e informar estratégias subnacionais; direcionar os recursos e estabelecer prioridades de gastos; e garantir a equidade das ações ao longo do território.

Para dar conta de todos esses quesitos de uma maneira coesa em todo o território brasileiro, é fundamental ter um instrumento que dê direcionamentos claros sobre o que cada órgão deve fazer. No Brasil, esse instrumento é o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA). Na Linha do Tempo abaixo, acompanhe o andamento desse plano:

O Brasil e o Plano Nacional de Adaptação

- 2007** instituição do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM) e de seu Grupo Executivo (GEx), coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Objetivo: orientar e elaborar o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, além de propor os objetivos, princípios e diretrizes da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC).

- 2008** apresentação do Plano Nacional sobre Mudança do Clima.

Objetivo: incentivar o desenvolvimento e aprimoramento de ações de mitigação e criar condições internas para lidar com os impactos da mudança climática (adaptação).

- 2009** instituição da PNMC, o marco legal brasileiro sobre mudança do clima.

Objetivo: dar base legal para o Plano Nacional sobre Mudança do Clima ao defini-lo como um de seus instrumentos.

- 2010** regulamentação de parte da PNMC, dispondo sobre a elaboração de planos setoriais de mitigação e adaptação.

- 2012** divulgação dos planos setoriais.

- 2013** criação de um grupo de trabalho (GT Adaptação).

Objetivo: estabelecer e estruturar um conjunto de medidas governamentais através de debates técnicos, com o engajamento dos atores relevantes nos diversos temas e setores.

Atualmente – após consulta pública para a atualização do Plano Nacional, estão em curso debates nos grupos de trabalho para aprovar alterações.



TAÍS MELILLO

Diretrizes e princípios para planejar

Levando em consideração as dimensões temporal, espacial e temática no planejamento de adaptação, é possível destacar alguns elementos que devem nortear a intervenção do Estado no que se refere a essa ação. Tais elementos, aqui chamados de “diretrizes e princípios”, devem também orientar a edição de instrumentos legais e normativos dos Estados e municípios.

O primeiro deles é a coerência. Essa é uma preocupação que os planejadores públicos têm em face da multiplicidade de atores envolvidos, da escassez de recursos no setor público e dos possíveis conflitos entre os objetivos das diversas políticas públicas. O PNA, portanto, deve promover ações que se reforcem mutuamente na busca de objetivos comuns, assegurando que as políticas públicas não gerem resultados contraditórios e ainda criem sinergias para a realização de metas definidas.

O segundo, já comentado no início deste texto, é o da integração/“contágio”. Para que o planejamento nacional em adaptação se fortaleça, é preciso integrar a adaptação às ferramentas de planejamento e desenvolvimento já existentes.

Essa diretriz de integração leva a um terceiro elemento: o conceito de *no regrets*, ou “sem arrependimentos”. Significa que, independente de o cenário climático confirmar-se ou não no futuro, as medidas de adaptação tomadas hoje terão valido a pena, pois trarão benefícios de qualquer maneira. Um exemplo é a remoção de pessoas que vivem em condições precárias nas encostas para locais mais seguros. Ainda que não haja deslizamentos por conta de eventos intensificados pela mudança do clima, essas pessoas terão uma melhor qualidade de vida.

E, por último, o de territorialidade. Essa abordagem é essencial para lidar com adaptação, pois cada local apresenta características e desafios próprios, exigindo um olhar particular. Os impactos e as vulnerabilidades à mudança do clima se manifestam de maneira diversificada no território, envolvendo padrões distintos de acesso a serviços básicos, como educação, saúde, habitação e infraestrutura. Isso requer do gestor público a capacidade de afinar os desafios de sua instância de poder local com as políticas regidas em nível nacional.