

# O papel da governança para a integração da adaptação na estratégia de desenvolvimento

GUARANY IPÊ DO SOL OSÓRIO  
INAIÊ TAKAES SANTOS

## INTRODUÇÃO

■ As mudanças climáticas impõem desafios à sociedade global que envolvem diferentes escalas, níveis, setores e áreas do conhecimento. Se por um lado é imperativo agir no sentido de limitar as emissões de gases de efeito estufa (GEE), por outro admite-se a inexorabilidade dos impactos que já se manifestam como resultado da intensificação energética da produção econômica mundial ocorrida no último século.

Como resultado, a adaptação passou a constituir um novo domínio de políticas públicas em diversas escalas geopolíticas (Biesbroek, et al., 2010; Preston, Westaway, & Yuen, 2011; Massey & Huitema, 2013), com diferenças marcantes em relação às ações voltadas à mitigação das mudanças climáticas. Enquanto os objetivos de mitigação avançaram em muitos países tendo como base de diagnóstico e implementação recortes setoriais, tais como transporte, indústria e agricultura, o planejamento público em adaptação põe em xeque a segregação setorial. Ademais, o papel do Estado na promoção da adaptação vai muito além dos gastos com infraestrutura para prevenção de desastres, incluindo ações relacionadas às instituições, à revisão de regulações e padrões existentes, bem como a produção e disseminação de informações (Hallegatte, Lecocq, & Perthuis, 2011).

O objetivo deste artigo é explorar o papel da governança para que as questões relacionadas à adaptação sejam incorporadas nas diversas agendas setoriais que dão sustentação à estratégia nacional de desenvolvimento e, mais que isso, sejam um indutor de integração e coerência nas políticas públicas. Embora não

seja uma solução para o financiamento de todas ações necessárias à adaptação, as ideias apresentadas a seguir visam contribuir para a busca da eficiência no uso dos recursos públicos que no planejamento convencional já seriam alocados na execução de planos e projetos setoriais para apoiar uma estratégia de desenvolvimento.

Nesse contexto, considera-se de antemão que: i) um dos princípios a serem seguidos no planejamento público é integração, e ii) uma das bases do planejamento público é a governança. As justificativas para isso são discutidas a partir de conceitos já consolidados no campo da Administração Pública, inclusive aquela relacionada a questões ambientais, ressaltando os desafios inerentes à adaptação que os tornam particularmente relevantes para o planejamento público no tema. A interpretação desses conceitos articulada com as dimensões da adaptação traz luz ao papel que a governança pode desempenhar no aumento da efetividade dos esforços planejados e já observados. A última seção finalmente busca explorar elementos de uma governança para a adaptação.

## I. RECONHECENDO A DIVERSIDADE DE NÍVEIS E ESCALAS

■ O tratamento das respostas aos potenciais impactos das mudanças climáticas foi marcado inicialmente por uma abordagem centrada no papel de estados nacionais e ganhou espaço na agenda de políticas subnacionais durante a última década, ao mesmo tempo em que deixou de ser um assunto de importância local e doméstica para ocupar maior espaço nas discussões de órgãos multilaterais e nas negociações intergovernamentais (Dzebo & Stripple, 2015). Esses movimentos revelam a importância de instâncias de deliberação em diferentes níveis jurisdicionais e de diferentes escalas espaciais para a definição de políticas voltadas à adaptação.

Há muito mais tempo, no entanto, autores vêm explorando o caráter multiescalar e multinível das interações subjacentes à gestão de sistemas que envolvem interação entre o homem e o meio ambiente (Cash, et al., 2006), o que é igualmente válido para os desafios inerentes à adaptação às mudanças climáticas. Observam-se, por exemplo, fatores críticos para o amadurecimento/avanço/desenvolvimento da agenda de adaptação nas escalas:

- Geográfica (do global ao local)
- Temporal (do diário ao decenal)
- Jurisdicional (do transnacional ao distrital)
- Institucional (do nível constitucional às regras operacionais)
- De gestão e planejamento (do planejamento estratégico à execução de tarefas)
- Do conhecimento (do genérico para o específico)

A interação de elementos, atores e organizações de diferentes escalas e níveis<sup>1</sup> engendra três grandes desafios à construção de sistemas socioambientais resilientes; o primeiro relacionado à dificuldade de se reconhecer tais interações de uma maneira integrada<sup>2</sup>; o segundo, à persistência de descasamentos (*mismatch*) entre escalas e níveis; e o terceiro, à dificuldade de se reconhecer a heterogeneidade com que os diferentes atores percebem e valorizam essas escalas, ainda que estejam no mesmo nível (Cash, et al., 2006).

## 2. DE ONDE VEM A NECESSIDADE DE INTEGRAR?

### ○ conceito de integração

A ideia de integração de políticas ambientais (*environmental policy integration*), que precedeu a discussão sobre integração de políticas de clima, da forma como é percebida pelo Relatório Brundtland, implica uma forte revisão da hierarquia tradicional de objetivos de políticas, em que questões ambientais historicamente tenderam a figurar em segundo plano (Lafferty & Hovden, 2003 apud Jordan & Lenschow, 2008). Seguindo a mesma lógica de Lafferty e Hovden, a integração do tema adaptação significaria:

- não só a incorporação dos objetivos de adaptação – ou seja, redução da vulnerabilidade de sistemas socioeconômicos e ambientais – em todas as etapas da elaboração de políticas públicas, com reconhecimento específico dessa meta como princípio orientador de seu planejamento e execução;
- como também a tentativa de incluir considerações sobre os impactos das mudanças climáticas na avaliação global de políticas e o compromisso de minimizar contradições entre a política de adaptação e as políticas setoriais, estabelecendo prioridade da primeira sobre as demais.

Com isso, a discussão acerca do estabelecimento dos objetivos ambientais como prioridades *vis-à-vis* objetivos setoriais implicou duas interpretações em torno do conceito: o de integração forte, em que prevaleceriam os primeiros sobre

1 Os autores empregam o termo “escalas” como dimensões espaciais, temporais, quantitativas ou analíticas utilizadas para mensurar e estudar um determinado fenômeno, e “níveis” como as unidades de análise localizadas em diferentes posições em uma dada escala.

2 Exemplos desse tipo de desafio referem-se a políticas nacionais que impõem restrições a ações ou políticas locais, que no agregado se transformam em problemas de grande escala, ou, ainda, a soluções de curto prazo que se transformam em problemas de longo prazo.

os últimos, e o de integração fraca, em que políticas setoriais levariam em consideração os objetivos ambientais nas diversas etapas, sem dar prioridade a eles (Jordan & Lenschow, 2008).

Ainda que a adaptação possa não ter de fato prioridade igual à do desenvolvimento, espera-se que os objetivos sejam menos concorrentes, de modo que ao considerar riscos climáticos em sua formulação, as políticas setoriais (que compõem a estratégia de desenvolvimento) teriam seus objetivos fortalecidos com a aplicação de “lentes climáticas”<sup>3</sup>, e não preteridos. Desse modo, a “integração forte” da adaptação, em vez de colocar seus objetivos como prioridade, busca tornar as próprias políticas e seus instrumentos resilientes às mudanças climáticas. Verificaremos a seguir que, com frequência, os objetivos de adaptação e de desenvolvimento confirmam a necessidade de uma mesma medida ou ação trazendo na prática exemplos dos benefícios da integração.

### Medidas integradas e medidas específicas

O desenvolvimento socioeconômico caminha lado a lado à adaptação, já que por si só contribui para a redução da vulnerabilidade socioeconômica, por meio do aumento de renda, escolaridade, acesso a serviços essenciais, informação e assim por diante. As sinergias entre desenvolvimento e adaptação permitem afirmar que sociedades mais desenvolvidas possuem maior capacidade de reduzir os danos potenciais, aproveitar oportunidades ou ainda lidar com as consequências das mudanças climáticas.

Da mesma forma, ao desconsiderar os riscos decorrentes de mudanças climáticas, é possível que alguns planos ou projetos de desenvolvimento inadvertidamente aumentem a vulnerabilidade de grupos sociais ou setores econômicos, caracterizando uma situação conhecida como “má-adaptação”. Há casos ainda em que os próprios planos ou objetivos mais abrangentes de desenvolvimento podem ser adversamente afetados pela mudança climática.

Quando a vulnerabilidade de um sistema é exacerbada por impactos biofísicos das mudanças climáticas, torna-se necessário incluir medidas específicas para lidar com riscos climáticos, porém a estreita relação existente entre desenvolvimento e capacidade de adaptação permite concluir que um importante compo-

---

3 Em linhas gerais, o termo refere-se à avaliação de instrumentos de políticas públicas de desenvolvimento, quanto a sua vulnerabilidade, às ações de adaptação já existentes, às possíveis ações de má-adaptação e às possibilidades de torná-los mais resilientes.

nente da estratégia de adaptação corresponde à integração de agendas (GVces, 2014).

## Integração e financiamento

Os problemas relacionados ao financiamento da adaptação são explicados em grande parte pelo descasamento entre níveis/escalas de causa e consequência das mudanças climáticas, uma vez que ele introduz questões sobre a distribuição desigual de custos e benefícios associados a tais causas e consequências (Lemos & Agrawal, 2006).

Além disso, o fato de as medidas de adaptação envolverem muitas incertezas quanto a seus benefícios e custos efetivos também contribui para justificar por que os planos ou estratégias nacionais dificilmente definem como será financiada sua implementação (Biesbroek, et al., 2010). Soma-se a isso outro aspecto da dimensão temporal: a tendência a privilegiar medidas que tragam benefícios no curto prazo (explicado sobretudo pelas elevadas taxas de juros e pela crença de que a tecnologia será capaz de resolver os problemas de escassez e degradação ambientais), o que geralmente conduz ao comportamento de “esperar até que saibamos mais” (Lemos & Agrawal, 2006).

Assim, a discussão acerca das responsabilidades pelo financiamento das ações de adaptação aplica-se tanto aos diferentes níveis jurisdicionais, quanto às diversas combinações de custos, benefícios e responsabilidades que podem existir envolvendo atores das esferas pública e privada. Reconhecendo que a incerteza é inerente às decisões relacionadas à adaptação, a ideia de que medidas *no regrets* devem ser priorizadas tornou-se imperativa entre tomadores de decisão. Essencialmente, elas geram benefícios independentemente da ocorrência de um dos cenários climáticos projetados.

Ainda que não ofereça respostas quanto à distribuição dos custos de implementação por si só, o objetivo da integração da adaptação em estratégias setoriais, bem como o conceito de *no regrets*, encontra respaldo adicional na constatação de que as ações de adaptação raramente têm como único ou principal elemento motivador as mudanças climáticas (Berrang-Ford, Ford, & Paterson, 2011).

De todo modo, é necessário reconhecer também que mesmo medidas *no regrets* envolvem custos de oportunidades reais e *tradeoffs*, além do fato de que mesmo sua rigorosa implantação não assegura que o sistema em questão tornar-se-á resiliente às mudanças climáticas, exigindo uma visão sistêmica sobre o possível futuro dos sistemas em situação de risco (Rosa & Obermaier, 2013).

## A necessidade de coerência

A falta de coerência nas políticas públicas é outro aspecto que reforça a necessidade de integração. A OCDE emprega o conceito de coerência, distinguindo-o dos conceitos de coordenação e de consistência, porém abordando-os como um “*continuum* de processos que contribuem para a realização de objetivos semelhantes”<sup>4</sup> (OECD, 2003, p. 11). A coerência deveria assegurar a promoção sistemática de ações mutuamente reforçadoras realizadas pelos atores governamentais e não-governamentais visando criar e manter sinergias para atingir um dado objetivo.

Assim, o conceito de coerência torna-se central para estratégias de amplo alcance, tais como os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, avançando o processo de integração de princípios e objetivos das políticas de caráter socioambiental em intervenções setoriais, por meio do entendimento compartilhado das interações entre políticas econômicas e ambientais, de suas complementaridades e potenciais conflitos (OCDE, 2015). Além da busca de objetivos comuns, cabe notar que é possível avaliar a coerência também quanto aos instrumentos e o modo de implementação<sup>5</sup>.

Ao mesmo tempo, as principais dimensões do planejamento em adaptação encontram forte correspondência com o conceito de coerência, já que este deve dialogar diretamente com as particularidades das dimensões temporal, espacial e temática / setorial intrínsecas ao tema da adaptação. Nesse sentido, é pertinente qualificar a coerência com relação a cada uma delas (GVces, 2014):

- A coerência horizontal promove a correta consideração das especificidades setoriais e suas interações sistêmicas no campo da adaptação;
- A coerência vertical se relaciona à correta identificação dos atores e suas responsabilidades em diferentes níveis do planejamento, considerando as especificidades dos desdobramentos das mudanças climáticas ao longo do território nacional; e
- A coerência temporal lida com a compatibilização dos horizontes temporais típicos das decisões administrativas com aqueles inerentes ao tema da adap-

4 Em relatório mais recente da OCDE (2015), Parmenter et al. empregam o termo “alinhamento de políticas” e “coerência” praticamente de forma intercambiável, observando que o uso dos dois termos decorre apenas da maneira como os objetivos subjacentes a eles se desenvolveram em diferentes contextos.

5 Nilsson et al. (2012), por exemplo, constata que a política de energias renováveis da União Europeia possui objetivos coerentes com os de outras políticas ambientais, como biodiversidade, água e uso eficiente de recursos, porém os instrumentos por ela utilizados indicam potencial conflito com essas políticas nos três casos.

tação, incorporando suas incertezas associadas ao planejamento, atrelado a uma visão de longo prazo.

Nesse contexto, cabe lembrar o disposto no artigo 11º da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC):

*Art. 11º Os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos das políticas públicas e programas governamentais deverão, sempre que for aplicável, compatibilizar-se com os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima.*

Trata-se de uma previsão ampla e positiva que demonstra a extensão do desafio nacional para integrar a mitigação, a adaptação e o planejamento do Estado de forma articulada e coerente.

### 3. ABORDAGENS TERRITORIAIS PARA INTEGRAÇÃO

■ As políticas públicas possuem fatores que as diferenciam entre si: por um lado, em relação à matéria de que tratam (saneamento, saúde, habitação etc.), que as distingue enquanto políticas setoriais específicas; por outro, quanto âmbito de sua cobertura, principalmente em relação ao público a ser envolvido e os critérios de inclusão (Silva, 2013).

No contexto da adaptação, há um amplo reconhecimento de que impactos e vulnerabilidades se manifestam de maneira diferenciada de acordo com as especificidades de cada localidade, sejam elas de natureza socioeconômica, sejam elas biofísicas. Por esse motivo, tem-se um forte argumento para que o planejamento em adaptação adote uma abordagem territorial, isto é, aquela que considera o território em suas múltiplas dimensões como o espaço de mediação social e de incidência de políticas públicas, constituindo locus privilegiado para o planejamento público (GVces, 2013a).

Políticas governamentais que adotam o território como meio têm o objetivo de delinear estratégias eficientes de intervenção, definindo territórios prioritários de acordo com critérios adotados pelo órgão responsável. Nestes casos, “a abordagem territorial tem como objetivos: otimizar estruturas disponíveis (humanas, físicas e institucionais), permitir mais imbricamento normativo com questões locais específicas, avaliar a necessidade de ações complementares de acordo com o território, melhorar os mecanismos de governança, entre outros, variando cada item em importância de acordo com a política setorial em questão” (Silva, 2013, p. 562).

A abordagem territorial para o planejamento de políticas públicas em adaptação auxilia no entendimento dos cenários climáticos e ambientais, contextos sociais e institucionais sob os quais deverá ocorrer a intervenção necessária, de maneira a propiciar meios mais acurados para a definição de diagnósticos, parcerias necessárias e instrumentos de implementação.

Assim, a integração da adaptação a políticas setoriais e a adoção de uma abordagem territorial, em particular, são fundamentais para que a identificação de impactos e vulnerabilidades referentes à mudança climática não se limite a uma avaliação relacionada às mudanças climáticas *stricto sensu*, isto é, que considere apropriadamente vulnerabilidades socioeconômicas e ambientais existentes (Rosa & Obermaier, 2013).

#### 4. O PAPEL DA GOVERNANÇA PARA A ADAPTAÇÃO

##### O conceito de governança

Mais do que uma definição, o conceito de governança pública envolve uma série de visões acerca da “estruturação das relações entre o Estado e suas instituições nos níveis federal, estadual e municipal, por um lado, e as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, bem como os atores da sociedade civil (coletivos e individuais), por outro” (Kissler & Heidemann, 2006, p. 480).

Na literatura sobre gestão ou políticas ambientais, é comum encontrar definições similares, tal como sugerem Lemos e Agrawala (2006, p. 298), que empregam o conceito de “governança ambiental” para se referir ao “conjunto de processos regulatórios, mecanismos e organizações por meio dos quais atores políticos influenciam ações e resultados ambientais”, ou seja, incluindo tanto o Estado como o setor empresarial, as ONGs e comunidades.

Desse modo, este artigo adota o termo governança para designar tanto o arranjo institucional para elaboração e implementação de uma estratégia de adaptação, como os instrumentos que visam à participação social e cooperação com segmentos não governamentais, com base nos princípios de abertura, transparência e efetividade<sup>6</sup>.

6 Importa notar a distinção dessa abordagem, geralmente difundida na literatura de gestão ambiental, em relação ao conceito de “estrutura de governança” na literatura sobre custos de transação inaugurada por Ronald Coase e da qual Oliver Williamson é um representante. Por outro lado, a abordagem adotada se aproxima da definição de “arranjos institucionais de políticas públicas” apresentado por Gomide e Pires (2014).



## Novas formas de governança na área de clima

Lacunas críticas no planejamento em adaptação estão relacionadas à consideração limitada de fatores não climáticos e à dotação de diferentes tipos de capital ou mesmo capacidades para que haja efetiva adaptação (Preston, Westaway, & Yuen, 2011); (Rosa & Obermaier, 2013).

Ao mesmo tempo, embora tenha se sustentado a ideia de que apenas Estados nacionais seriam capazes de executar medidas efetivas para lidar com os impactos das mudanças climáticas, tornou-se claro que eles não conseguiriam realizar essa tarefa por si só. Tal constatação emergiu junto àquela que reconhece o papel da cooperação da sociedade civil, dos agentes de mercado e das mudanças no nível individual para a efetividade das estratégias de adaptação (Lemos & Agrawal, 2006).

Motivados em grande parte pela descrença no papel de liderança que os Estados têm para implementar ações efetivas, tanto na mitigação como adaptação e a partir da identificação de lacunas observadas no regime internacional, têm surgido esforços de pesquisa sobre formas inovadoras de governança na área de clima.

Esse campo de investigação, que tem se expandido rapidamente em diferentes direções, dado que as novas formas de governança operam fora, em torno ou abaixo de foros internacionais em que se encontram os estados nacionais, trata de conceitos tão abertos quanto “iniciativas transnacionais” ou “ordem policêntrica”, referindo-se a situações em que atores não governamentais, independentes, trabalham conjuntamente, com frequência, em iniciativas locais, longe do alcance de políticas nacionais (Jordan & Huitema, 2014).

A literatura que explora essa governança transnacional sugere estruturas e processos muito menos dependentes da orientação de estados nacionais, com papel cada vez maior para redes internacionais de cidades e governos locais progressistas na definição e aprendizado mútuo de políticas públicas e, com isso, uma nova configuração da governança para a adaptação (Dzebo & Stripple, 2015).

Ao explorar formas de governança que se afastam dos modelos centralizados em entes estatais – para questões ambientais Lemos & Agrawal (2006) reconhecem a importância dos diferentes domínios de atuação dos atores relevantes, sobretudo escalas espaciais e institucionais, porém ressaltam que essas novas estruturas não estão isentas de deficiências. Exemplos disso seriam as limitações que grupos com menor capacidade de organização têm de expressar necessidades e exigir respostas, de modo que mesmo as instâncias de consulta e outras formas

de interação com a sociedade civil seriam dominadas pelas mesmas relações de poder existentes.

Jordan & Huitema (2014) também analisam criticamente os argumentos daqueles que discutem a “nova governança do clima”, essa estrutura que compreende não só estados nacionais, mas a sociedade civil, o setor empresarial e atores nacionais, além da própria Convenção-Quadro das Nações Unidas, fazendo ressalvas quanto à validade de conceitos que reduzem o papel de Estados nacionais. Mesmo para estes autores, que chamam atenção para a necessidade de as políticas de clima serem elas mesmas inovadoras, os Estados nacionais têm um papel central na governança do clima, tanto para questões de mitigação como de adaptação.

## 5. ELEMENTOS PARA UMA GOVERNANÇA INTEGRADORA

■ Partindo do argumento já defendido por Juhola e Westerhoff (2011) e Jordan e Huitema (2014) de que a governança de adaptação está primordialmente apoiada em instituições formais e redes de atores em diferentes escalas, é necessário reconhecer que, ao mesmo tempo em que essas redes contam com a participação de atores no nível subnacional, grande parte dos recursos e oportunidades para promover a adaptação permanece de alguma forma limitada por uma falta de coordenação no nível nacional.

Assim, antes de envolver adequadamente todos os atores cuja atuação seja relevante para a agenda de adaptação, os Estados nacionais têm um grande desafio para organizar internamente sua forma de atuação. Dado o caráter multissetorial e multitemático da adaptação, o risco de duplicação de esforços, fragmentações de controles, conflitos de competências deve ser evitado de forma constante. Com efeito, os desafios da coerência decorrem tanto da complexidade de desenvolver políticas transversais, como da dificuldade de abordar as questões entre os diferentes níveis do governo, somada à excessiva importância atribuída a ações reativas de curto prazo em detrimento da realização de compromissos de médio e longo prazo (OCDE, 2003).

### ○ que configura um novo campo de política pública?

Conforme mencionado anteriormente, as mudanças climáticas passaram a configurar um novo campo de política pública nas últimas décadas. Seguindo a definição de Massey e Huitema (2013), isso implica a existência de uma unidade de

governança no sistema sociopolítico de uma jurisdição em que três pilares trabalham em conjunto para se apoiar mutuamente na gestão de determinado problema público: autoridade substantiva, ordem institucional e *expertise* substantiva.

O primeiro pilar diz respeito essencialmente à existência de uma autoridade capaz de tomar decisões sobre o tema de forma legitimada. O segundo compreende as organizações dotadas de competências para executar ações relativas ao assunto. Já a especialidade substantiva reside na esfera de atores que buscam orientar e/ou influenciar a ordem institucional do tema. Trata-se da produção de conhecimento, do *advocacy* e implementação de ações práticas pelos mais diversos atores, desde cientistas até ONGs.

Desse modo, a integração da adaptação nas políticas setoriais ocorre formalmente na autoridade substantiva, por meio de instrumentos como leis e regulamentos, e na ordem institucional, por meio dos órgãos responsáveis pelo planejamento, implementação e monitoramento das ações de adaptação, como agências, ministérios, secretarias, entre outros. Ao mesmo tempo, esse processo é formal ou informalmente influenciado pela atuação de atores não-governamentais.

Portanto, a emergência da adaptação como um novo campo de política pública requer atenção especial não só quanto à autoridade substantiva e à ordem institucional, mas também na articulação destas com o desenvolvimento de *expertise* substantiva, uma vez que a integração não ocorrerá espontaneamente nas políticas setoriais que compõem a estratégia de desenvolvimento socioeconômico, exigindo conhecimento e instrumentos específicos, que são desenvolvidos frequentemente por organizações da sociedade civil, da academia, empresas e associações setoriais.

### Instrumentos de integração

Considerando que a integração não ocorrerá sem uma estratégia específica, cumpre destacar os tipos de instrumentos já estudados para essa finalidade no campo de políticas ambientais. Alguns autores veem a integração como um processo orientador que compreende a adoção de instrumentos de comunicação, de caráter organizacional e de ordem procedimental (Jordan & Lenschow, 2008).

Essencialmente, os instrumentos de comunicação determinam objetivos de longo prazo que orientam esforços de maior abrangência, deixando que governos ou órgãos setoriais desenvolvam da forma que julgarem mais apropriada as atividades concretas para a integração de políticas. Os instrumentos organizacionais, por sua vez, alteram o contexto em que as decisões de políticas públicas, por meio

de regras ou estruturas, por exemplo. Em alguns casos, esses instrumentos podem fortalecer determinados atores, a exemplo da criação/extinção de departamentos ou redes de organizações. Já os instrumentos procedimentais visam alterar processos-chave de tomada de decisão, como alocação orçamentária e aprovação de leis. Instrumentos dessa categoria tendem a ter mais efetividade na integração, pois afetam as práticas correntes.

Enquanto os dois primeiros são de mais fácil implementação, os últimos exigem um grau de amadurecimento das políticas de clima, observado em poucos países. Assim, é importante reconhecer que a integração da adaptação nas políticas públicas ocorre gradualmente, tendo como ponto de partida um instrumento orientador (autoridade substantiva).

### Onde integrar?

No nível nacional, os pontos em que a integração deve ocorrer correspondem a visões, estratégias e planos nacionais, que evidenciam as prioridades nacionais tanto no longo como no curto prazo. Estes últimos, apesar de possuírem maior dificuldade de consideração de riscos de longo prazo, possuem relevância operacional e oportunidades de associar políticas que já lidam com variabilidade climática (no setor agrícola, por exemplo) com visões de longo prazo em relação ao clima.

Garantir que os riscos climáticos sejam reconhecidos na formulação de estratégias e políticas nacionais e setoriais possui um efeito em cascata para outros níveis de planejamento, promovendo a consideração sistemática dos riscos e necessidade de adaptação, uma vez que políticas nesse nível servem de base para agendas em níveis setoriais e subnacionais.

No âmbito setorial, busca-se traduzir os direcionamentos nacionais em ações de planejamento ou projetos dentro dos setores. Além disso, é possível trabalhar a integração por meio de uma combinação de abordagens. Se por um lado setores inerentemente vulneráveis às mudanças climáticas exigirão uma consideração conjunta de riscos atuais e futuros, por outro, setores para os quais tais vulnerabilidades são menos óbvias poderão focar em regiões mais afetadas pelas mudanças climáticas, podendo desencadear análises e planos de ação regionalizados.

### Integração e coerência

Para que a integração contribua para a coerência nas políticas públicas, é preciso que ela ocorra de forma coordenada. O envolvimento dos órgãos federais cujas

atribuições estejam relacionadas a cada um dos temas escolhidos nas etapas iniciais do planejamento público em adaptação, bem como na implementação das ações que dele derivam é condição *sine qua non* para a coerência horizontal. Ao mesmo tempo, formas de cooperação entre os níveis de governo capazes de retomar as agendas onde os diferentes temas foram construídos utilizando instâncias já consolidadas permitirá avançar na coerência vertical.

No que diz respeito ao uso de instrumentos organizacionais, o uso de recortes temáticos ou setoriais auxilia a definição de papéis, uma vez que para cada recorte é possível identificar um ou mais órgãos responsáveis, e já existem instâncias de articulação, que favorecem inclusive a coerência vertical e a integração da adaptação às políticas e estratégias setoriais vigentes. Assim, as atividades de adaptação devem ser alinhadas com as responsabilidades ministeriais existentes, combinando esforços adicionais para tratar de questões transversais. Seja como for, a essas divisões devem vir acompanhadas de uma visão sistêmica no planejamento, estimulando as sinergias entre eles, sendo pertinente que alguns setores sejam abordados, na medida do possível, de maneira conjunta, principalmente quando enfrentam dilemas semelhantes, podendo compartilhar soluções entre si.

Do ponto de vista jurídico, podem ser utilizadas normas de cooperação institucional (técnica e financeira) entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios já existentes, tais como as determinações trazidas pela Lei Complementar nº 140/2011, quando aplicáveis, dado que a PNMC determinou a necessidade de participação de todos os entes federativos na implementação de medidas de adaptação aos efeitos da mudança climática. Adicionalmente, instrumentos de cooperação institucional, tais como os consórcios públicos, convênios, acordos de cooperação técnica, parcerias público-privadas, quando aplicáveis nos termos da legislação pertinente, são fundamentais para que as ações sejam potencializadas nas esferas Estaduais e Municipais.

Em suma, entre os fatores que favorecem a coerência estão: a ampla pactuação de objetivos e compromissos; liderança e instrumentos institucionais para coordenar esforços e orientar a integração de outras políticas públicas; mecanismos para antecipar, detectar e resolver conflitos entre políticas e promoção do envolvimento das partes interessadas. Outro fator é o conhecimento profundo dos determinantes de vulnerabilidade que leva ao desenho de estratégias integradas de gestão, buscando contornar o problema da fragmentação setorial, o que geralmente é alcançado por meio de abordagens territoriais. Por fim, a disseminação orientada do conhecimento gerado e a capacitação dos Estados e Municípios no tema são insumos que fortalecem a participação dos mesmos e sua contribuição

no planejamento nacional de adaptação, facilitando a aplicação e troca de conhecimento levando em conta as peculiaridades locais e regionais.

### Avanços no contexto brasileiro

Pode-se fazer muitas interpretações do contexto brasileiro de políticas para adaptação em torno desses conceitos, a começar pelo artigo da PNMC reproduzido acima, que menciona. Da forma como foi disponibilizado para consulta pública e com base nos conceitos apresentados anteriormente, o Plano Nacional de Adaptação<sup>7</sup> é um instrumento de comunicação que demanda apoio de uma autoridade substantiva tendo como um de seus objetivos a promoção da coerência horizontal e vertical quanto às medidas necessárias para adaptação<sup>8</sup>. Sua elaboração foi apoiada por atores governamentais (ordem institucional) por meio de grupos de trabalho interministeriais e de articulação federativa, ou seja, envolvendo instrumentos organizacionais de integração, havendo dois momentos formais para coleta de contribuições de atores não-governamentais: a chamada pública em 2014 e a consulta em 2015.

Idealmente, a integração promove tanto a coerência horizontal como vertical. O Plano Estadual de Recursos Hídricos do Acre constitui exemplo claro do que se espera obter com a integração da adaptação nas políticas setoriais e nos diferentes níveis de governo. Ele inclui explicitamente o papel das mudanças climáticas, identificando eventos hidrológicos críticos (secas e inundações), bem como impactos associados, tais como o aumento de desabrigados, aumento de doenças de veiculação hídrica, comprometimento da segurança alimentar. Uma das diretrizes do Plano é justamente o desenvolvimento de medidas de adaptação. Além disso, o instrumento promove a integração do planejamento territorial com a gestão de recursos hídricos (Acre, 2012). Nesse caso, elementos da integração são formalizados por meio de um instrumento legal.

Por fim, qualquer previsão formal que integre a adaptação em determinada política traz o desafio de sua implementação e de sua operação diária por meio da atuação das instituições designadas e de seus profissionais.

---

7 O Plano esteve disponível para consulta pública até dezembro de 2015 em: <http://hotsite.mma.gov.br/consultapublicapna/>.

8 Detalhes sobre o Grupo de Trabalho (GT) Adaptação, as Redes Temáticas e o “grupo específico para harmonização do entendimento sobre políticas de adaptação” no âmbito do Núcleo de Articulação Federativa (GT adaptação – NAFC) estão disponíveis em: <http://www.mma.gov.br/clima/adaptacao/plano-nacional-de-adaptacao>.

## 6. CONCLUSÕES

■ Assim como boa parte das ações de adaptação não implicam desafios inteiramente novos, mas sim uma resposta ao agravamento de condições já observadas em diversos contextos socioeconômicos, o planejamento público em adaptação exige um pouco além do que a implementação de conceitos há muito difundidos no campo da Administração Pública.

Mais do que atingir a coordenação de políticas, este artigo buscou mostrar que as lacunas críticas que decorrem da negligência de fatores não-climáticos no planejamento, bem como aquelas observadas no regime internacional representam não só a necessidade de introduzir novas estruturas e processos para que sistemas sejam capazes de se ajustar e responder às mudanças climáticas, mas também uma oportunidade de colocar em prática tudo que deveria já estar operando. Governos tradicionalmente tiveram que lidar com situações envolvendo prioridades conflitantes, diferentes lógicas setoriais e dificuldades em implementar compromissos de forma efetiva. Todos esses elementos tornam a busca da integração e da coerência entre as políticas setoriais um fator estruturante para o sucesso das estratégias de adaptação independentemente do nível jurisdicional.

Nesse sentido, o desafio que enfrentará uma estratégia nacional de adaptação não difere tanto daquele que historicamente têm enfrentado as demais políticas de desenvolvimento no País. Ao mesmo tempo em que as mudanças climáticas impõem novos desafios ao planejamento de políticas públicas, muitas das ações necessárias à adaptação dos sistemas naturais e humanos requerem simplesmente a incorporação de considerações sobre potenciais impactos a elas relacionados, inclusive os horizontes temporais apropriados.

O que mais distingue a adaptação é seu caráter transversal, sua capacidade de atingir uma ampla gama de atividades econômicas e sua necessidade de envolver e engajar atores pertencentes aos mais diferentes grupos, dos povos e comunidades tradicionais aos diretores de empresas e planejadores públicos, o que acrescenta mais complexidade a seu planejamento. Sabe-se também que a esses desafios, somam-se fatores como a crescente escassez de recursos no setor público e sua interconectividade com outros debates públicos, como redução de pobreza e proteção de populações vulneráveis (GVces, 2013a).

Desse modo, ressalta-se que o desafio da integração da adaptação e sua incorporação em diferentes políticas passa por todo o ciclo de planejamento, desde a concepção de um projeto e/ou norma passando por sua implementação até a sua operação diária. Nesse sentido, a integração da adaptação deve ocorrer em

diferentes níveis, desde projetos locais até planos governamentais de longo prazo, por meio de uma conjugação de abordagens “*top-down*” com estratégias “*bottom-up*” para assegurar que a integração ocorra até a ponta da execução das medidas planejadas em âmbito nacional.

A versão disponibilizada para consulta pública do PNA traz direcionamentos que indicam avanços quanto aos conceitos apresentados, porém a operacionalização de previsões desse tipo é desafiadora pois demanda não só apoio da liderança, espaço nas agendas, recursos financeiros, entre outros, o que pode não ser compatível com objetivos preestabelecidos. Além disso, exige capacidade de a governança e as políticas serem elas próprias adaptativas, o que requer equilíbrio entre os objetivos de flexibilidade e os de estabilidade: as políticas serem rígidas quanto a seu comprometimento (manutenção dos objetivos ao longo do tempo), porém flexíveis para lidar com novas perspectivas referentes às causas e desdobramentos da mudança do clima.

---

GUARANY IPÊ DO SOL OSÓRIO · Doutorando em Administração Pública e Governo (CDAPG) pela Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP) e coordenador do Programa Política e Economia Ambiental do Centro de Estudos em Sustentabilidade da FGV-EAESP (GVces) – Brasil.

INAIÊ TAKAES SANTOS · Pesquisadora, Centro de Estudos em Sustentabilidade da FGV-EAESP (GVces) – Brasil.



## REFERÊNCIAS

- ACRE. *Plano Estadual de Recursos Hídricos – Acre*. Secretaria de Estado de Meio Ambiente. Rio Branco, 2012.
- BERRANG-FORD, L.; FORD, J. D.; PATERSON, J. Are we adapting to climate change? *Global Environmental Change*, 21, n. 1, p. 25-33, 2011.
- BIESBROEK, R. G. et al. Europe adapts to climate change: Comparing National Adaptation Strategies. *Global Environmental Change*, 20, p. 440-450, 2010.
- CASH, D. W. et al. Scale and Cross-Scale Dynamics: Governance and Information in a Multilevel World. *Ecology and Society*, v. 11, n. 2, 2006.
- DZEBO, A.; STRIPPLE, J. Transnational adaptation governance: An emerging fourth era of adaptation. *Global Environmental Change*, 35, p. 423-435, 2015.
- GOMIDE, A. D. Á.; PIRES, R. C. R. Capacidades estatais e democracia: abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, A. D. Á.; PIRES, R. C. R. ( ). *Capacidades estatais e democracia: Arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2014. p. 385.
- GVCES. *Relatório final sobre dimensões temporal, espacial e temática no planejamento de adaptação às mudanças climáticas*. Centro de Estudos em Sustentabilidade da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (EAESP/FGV). São Paulo: GVces, 2013a. p. 64
- \_\_\_\_\_. *Relatório de análise das competências legais dos três níveis da federação no tema adaptação*. Centro de Estudos em Sustentabilidade da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (EAESP/FGV). São Paulo: GVces, p. 108. 2013b.
- \_\_\_\_\_. *Relatório final de recomendações para uma estratégia nacional em adaptação (Parte I/III)*. Centro de Estudos em Sustentabilidade da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (EAESP/FGV). São Paulo: GVces.
- HALLEGATTE, S.; LECOCQ, F.; PERTHUIS, C. *Designing Climate Change Adaptation Policies – An Economic Framework*. The World Bank. 2011.
- JORDAN, A.; HUITEMA, D. Policy innovation in a changing climate: Sources, patterns and effects. *Global Environmental Change*, 29, p. 387-394, 2014.
- JORDAN, J.; LENSCHOW, A. Integrating the environment for sustainable development: an introduction. In: JORDAN, A. J.; LENSCHOW, A. *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2008. p. 3-23.
- JUHOLA, S.; WESTERHOFF, L. Challenges of adaptation to climate change across multiple scales: a case study of network governance in two European countries. *Environmental Science & Policy*, v. 14, p. 239-247, 2011.
- KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, p. 479-498, ago. 2006. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6826/5409>. Acesso em: 20 mar. 2014.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-498, ago. 2006. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6826/5409>. Acesso em: 20 mar. 2014.

LEMOS, M. C.; AGRAWAL, A. Environmental Governance. *Annual review of environment and resources*, 31, p. 297-325, 2006.

MARTINS, H. F. *Introdução ao governo matricial: o problema da fragmentação*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid: [s.n.]. 2004. p. 2-5.

MASSEY, E.; HUITEMA, D. The emergence of climate change adaptation as a policy field: the case of England. *Regional Environmental Change*, 13, n. 341-352, 2013.

NILSSON, M. et al. Understanding Policy Coherence: Analytical Framework and Examples of Sector–Environment Policy Interactions in the EU. *Environmental Policy and Governance*, 22, n. 6, p. 395-423, 2012.

OCDE. *Coerência nas políticas: Relatório final de atividades*. OCDE. [S.l.]. 2003.

OCDE. Policy coherence, green growth and sustainable development. In: *OECD Better Policies for Development 2015 – Policy Coherence and Green Growth*. Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em: <http://www.oecd.org/development/better-policies-for-development-2015-9789264236813-en.htm>.

OECD. *Coerência nas Políticas: relatório final de atividades*. OECD – Comitê de Gestão Pública. Château de la Muette. 2003. (JT00141348).

PRESTON, B. L.; WESTAWAY, R. M.; YUEN, E. J. Climate adaptation planning in practice: an evaluation of adaptation plans from three developed nations. *Mitigation & Adaptation Strategies for Global Change*, 16, p. 407-438, 2011.

ROSA, L. P.; OBERMAIER, M. Mudança climática e adaptação no Brasil: uma análise crítica. **Estudos Avançados**, 27, p. 155-176, 2013.

SILVA, S. P. *Considerações analíticas e operacionais sobre a abordagem territorial em políticas públicas*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília. 2013.