

Mudanças climáticas, resiliência socioeconômica e coordenação de políticas públicas: desafios para os municípios brasileiros

CARLOS EDUARDO FRICKMANN YOUNG
BIANCCA SCARPELINE DE CASTRO

I. INTRODUÇÃO

■ É nítido o descompasso entre o conhecimento científico acerca das consequências das mudanças climáticas e as medidas concretas de adaptação adotadas pelas administrações públicas para enfrentar o problema. Segundo o Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas (PBMC, 2014), as alterações do clima já estão ocorrendo, e isso pode ser verificado através dos registros sobre eventos extremos cada vez mais frequentes, como demonstra o Atlas Brasileiro de Desastres Naturais (CEPED, 2013).

Por outro lado, as administrações públicas no Brasil ainda precisam se preparar para lidar com o volume crescente de problemas que já começam a ser gerados como consequência das mudanças climáticas. São diversas as manifestações desses problemas, envolvendo variadas dimensões da gestão pública: defesa civil, saúde, transportes, obras e urbanismo, etc. Além disso, os custos de gestão serão incrementados pois, como alerta o economista Carlos Mussi, “o passivo ambiental de hoje é o passivo fiscal de amanhã” (comunicação pessoal).

A maior pressão deverá ocorrer nos governos subnacionais, em especial nas prefeituras, pois as questões ambientais são fortemente vinculadas às condições do meio (Biderman, 2012). Inundações abruptas ou graduais, deslizamentos de terra, tornados e vendavais, secas, propagação de doenças epidêmicas, população desabrigada ou desalojada, e outras dificuldades advindas das mudanças climáticas geram demandas sociais que são primeiramente cobradas nos municípios. Para lidar com a complexa rede de problemas esperados, não bastam apenas polí-

ticas públicas direcionadas a cada um deles: é fundamental que haja coordenação entre as políticas. Assim, o objetivo deste artigo é discutir a necessidade de coordenação de políticas públicas para tornar as cidades mais resilientes aos problemas socioeconômicos esperados com as mudanças climáticas.

2. MUDANÇAS CLIMÁTICAS E IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS

■ Desastres naturais são definidos como “eventos adversos, naturais ou antrópicos, sobre um cenário vulnerável, causando grave perturbação ao funcionamento de uma comunidade ou sociedade, envolvendo extensivas perdas e danos humanos, materiais, econômicos ou ambientais, que excedem sua capacidade de lidar com o problema usando meios próprios” (Brasil, 2012a). O avanço do conhecimento acerca das mudanças climáticas mostra que desastres naturais associados a eventos climáticos extremos irão crescer no futuro, existindo fortes evidências de que tais fenômenos já estão ocorrendo no presente (PBMC, 2014). Os efeitos socioeconômicos negativos desses desastres manifestam-se de diversas maneiras, como por exemplo:

- Custos diretos incorridos à infraestrutura social e econômica, incluindo desabrigados e desalojados, mas também perda de capital fixo produtivo;
- Perdas permanentes ou temporárias na capacidade produtiva e interrupção de serviços essenciais;
- Perdas humanas imateriais, incluindo óbitos, invalidez e problemas de saúde (permanentes e temporários);
- Aumento dos gastos públicos e perdas macroeconômicas indiretas.

No âmbito das Nações Unidas, o Protocolo de Sendai – *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030* (UNSIDR, 2015) é o instrumento mais importante para a redução de riscos de desastres, substituindo o anterior (Marco de Ação de Hyogo para 2005-2015). O Protocolo de Sendai estabelece quatro ações prioritárias para aumentar a resiliência das comunidades vulneráveis aos desastres, no contexto do desenvolvimento sustentável:

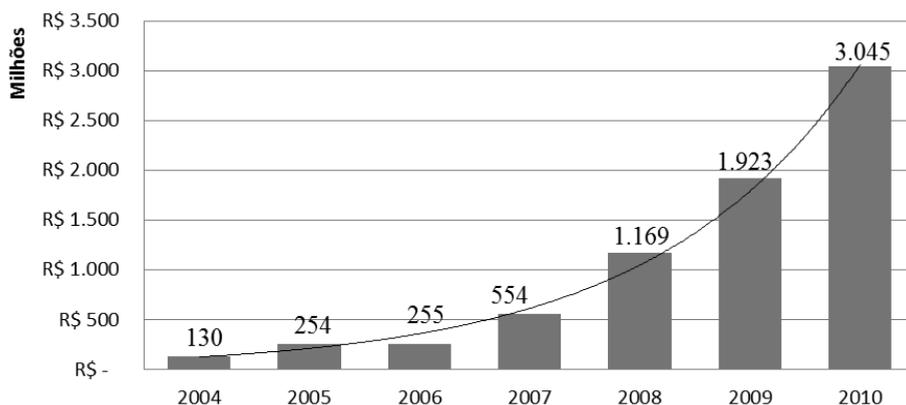
- Conhecer e compreender o risco de desastres.
- Fortalecer a governança sobre o risco de desastres, e a capacidade de gestão desses riscos.
- Investir na resiliência para a redução do risco de desastres.
- Estar preparado para uma resposta eficaz e para “reconstruir melhor” as ações de recuperação, reabilitação e reconstrução.

Entretanto, no Brasil, como na grande maioria dos países em desenvolvimento, a capacidade efetiva para prevenir ou mitigar os impactos dos desastres naturais é muito inferior à necessária para efetivar as quatro ações prioritárias descritas acima. O marco regulatório que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) é a Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012 (Brasil, 2012a). Porém, como reconhece o próprio Governo Federal Brasileiro, é muito baixa a capacidade de resposta das prefeituras aos desastres:

(...) percebe-se a baixa implementação da defesa civil municipal (menos de 10% dos municípios brasileiros têm órgãos de defesa civil implementados e estruturados), o que demonstra a necessidade de políticas que visem à implementação e à estruturação desses órgãos locais, principalmente nos municípios recorrentemente afetados por desastres (Brasil, 2011, p.4).

A dimensão econômica dessas perdas é significativa. Considerando-se apenas os recursos públicos federais disponibilizados para desastres, os custos são da ordem de bilhões de reais anuais. O Gráfico 1, baseado em dados do Anexo X do Plano Plurianual 2012-2015 elaborado pela Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico (Brasil, 2011), mostra a evolução de recursos repassados para resposta aos desastres e reconstrução, que apresenta um comportamento nitidamente crescente no período.

GRÁFICO 1. Recursos Destinados à Resposta aos Desastres e Reconstrução, R\$ Milhões de 2004 – 2010



Fonte: Brasil (2011).

O Banco Mundial realizou uma série de estudos avaliando os custos de desastres climáticos nos Estados do Rio de Janeiro, Santa Catarina, Alagoas e Pernambuco (Banco Mundial, 2012, a, b, c, d). Nesses relatórios foram estimados os custos desses desastres, incluindo uma extensa estimativa de perdas e danos diretos e indiretos, além de dados relativos aos danos humanos. As perdas foram calculadas a partir de informações oficiais, considerando-se quatro setores: infraestrutura (subdividido em transporte, telecomunicações, água e saneamento, e energia), setores sociais (subdividido em habitação, saúde e educação), setores produtivos (subdividido em agricultura, indústria, comércio e turismo) e meio ambiente.

O estudo efetuado para o Rio de Janeiro referiu-se à tragédia na Serra Fluminense em janeiro de 2011, que teve cerca de mil mortos ou desaparecidos, e mais de 300 mil pessoas afetadas. A estimativa do Banco Mundial foi de perdas de R\$ 4,8 bilhões de reais (a preços de 2010), considerando-se apenas o custo da reposição de bens nos setores afetados, além das despesas com medidas de readequação e redução de vulnerabilidade (por exemplo, auxílio-aluguel para famílias desabrigadas ou contenção de encostas). No entanto, o relatório chama atenção para o fato de que alguns subsetores, principalmente saúde e educação, não têm informações detalhadas sobre suas respectivas perdas e danos e, portanto, seu cálculo final pode ter sido subestimado.

Com base nesse estudo, Young et al. (2014) estimaram as perdas econômicas do estado do Rio de Janeiro para o período 2001-2010 com desastres relacionados a chuvas intensas – enxurradas, inundações e deslocamento de massa.¹ A metodologia do estudo foi o cruzamento de coeficientes de perdas médias (por pessoa desabrigada, desalojada ou afetada) com os dados de ocorrência desses desastres naturais contidos no Atlas Brasileiro de Desastres Naturais (CEPED, 2013). O Atlas utiliza dados primários oficiais de ocorrência de catastrofes, obtidos junto ao Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (CENAD), da Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC), vinculada ao Ministério da Integração Nacional (MI).

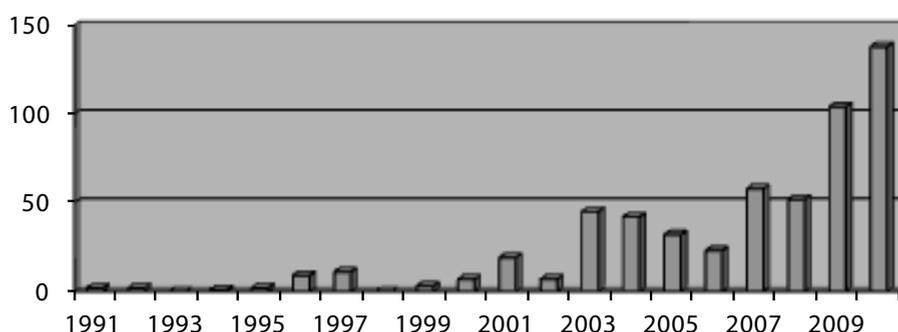
O valor médio das estimativas de perda presentes em Young et al. (2014) foi R\$ 46,5 bilhões para o período 2001-2010, ou R\$ 4,5 bilhões por ano. Em termos relativos, esses valores oscilam entre 0,5% e 1,6% do PIB fluminense de 2010,

1 Movimentos de Massa são rupturas de solo/rocha, que incluem os escorregamentos, as corridas de detritos/lama e as quedas de blocos de rocha. Enxurradas são desastres associados a escoamento superficial de alta velocidade e energia, desencadeado por chuvas intensas e concentradas.

com média em 1,1%. Esses valores são possivelmente bastante superiores aos gastos em prevenção – a ausência de estatísticas agregadas sobre gastos em prevenção de riscos impede uma análise mais acurada.

Ainda mais grave é o fato de que mais de 90% dos registros (520 de 557) concentraram-se na segunda metade do período analisado (2001-2010), e que nessa última década a tendência de incidência dos desastres é nitidamente crescente (Gráfico 2).

GRÁFICO 2. Registros de desastres no Estado do Rio de Janeiro 1991/2010



Fonte: Young et al. (2014), baseado no Atlas Brasileiro de Desastres Naturais

Em suma, percebe-se claramente que o número e a gravidade dos problemas associados aos desastres climáticos devem aumentar no tempo, incluindo perdas socioeconômicas. Mas a capacidade de resposta por parte das cidades não evoluiu ao ritmo necessário. Por isso, é urgente que políticas públicas sejam estabelecidas para garantir maior resiliência a esses impactos. Porém, essas políticas devem ser implementadas de forma coordenada com diferentes dimensões políticas e sociais para garantir sua eficácia e eficiência – a coordenação dessas políticas públicas é discutida na próxima seção.

3. RESILIÊNCIA E COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS²

■ Castro e Young (2014) elaboraram um modelo para discutir a coordenação de políticas públicas com diferentes setores sociais, aperfeiçoando o esquema originalmente proposto por Silva (2011). Nesse modelo, as unidades gestoras das

2 Esta seção é baseada em Castro e Young (2014).

políticas públicas (órgão governamental responsável) têm o desafio de obter a cooperação em seis dimensões:

1. Desafio de coordenação entre Unidades gestoras e agentes produtivos.
2. Desafio de coordenação entre Unidades gestoras e sociedade civil.
3. Desafio de coordenação entre Unidades gestoras e demais poderes (cooperação republicana).
4. Desafio de coordenação entre Unidades gestoras, União, Estados e Municípios (coordenação federativa).
5. Desafio de coordenação dentro da própria Unidade gestora (coordenação horizontal).
6. Desafio de coordenação entre Unidades gestoras e Instituições internacionais.

A presente seção discute questões relacionadas a cada um desses desafios no contexto de políticas públicas voltadas para a resiliência aos desastres climáticos nas cidades brasileiras.

3.1 Coordenação com o mercado (agentes produtivos)

■ A principal razão econômica que dificulta a coordenação entre as unidades gestoras e o setor produtivo é o custo privado da implementação da política: embora haja consenso em torno da importância da política pública, o setor produtivo reage negativamente quando as restrições são estabelecidas na esfera privada e quanto mais altos são os custos privados, maiores as resistências à política.

No caso dos eventos climáticos, é possível mencionar o não atendimento de normas de segurança, devido aos seus possíveis impactos negativos sobre a atividade produtiva. A ocupação de áreas de risco para a habitação, serviços ou indústrias e o uso agrícola de áreas que deveriam ser de preservação permanente são usualmente defendidos sob o argumento de que o custo de realocação dessas atividades é muito alto para ser arcado pelos agentes afetados – contudo, frequentemente não é considerado o custo da inação, ou seja, o custo potencial no caso do risco se concretizar em desastre.

O não cumprimento das políticas voltadas à prevenção do desastre é também fruto da imposição “de cima para baixo”, sem a participação do setor produtivo e dos agentes econômicos privados que, em geral, desconsideram os riscos eminentes de desastres, principalmente em termos socioeconômicos. A melhoria na comunicação e maior participação nas decisões de ações a serem adotadas podem

aumentar a probabilidade de aceitação da necessidade de realocação e outras medidas que envolvem custos, por parte destes agentes.

Por outro lado, o investimento necessário para lidar com o risco envolve a geração de emprego e renda, especialmente em atividades de construção civil. Essas oportunidades de trabalho podem ser utilizadas como forma de ocupação das próprias populações em risco, muitas delas caracterizadas por baixa empregabilidade. Em outras palavras, estratégias de Economia Verde podem florescer no âmbito das políticas voltadas a garantir maior resiliência às cidades.

Do ponto de vista do financiamento dessas ações, é importante constituir fundos de adaptação que podem ser gerados pelos setores econômicos potencialmente afetados. A socialização de riscos é uma prática comum no setor empresarial, bastante acostumado ao conceito de pagamento de seguro. A criação de fundos de adaptação, voltados tanto para o atendimento de necessidades emergenciais quanto preventivas pode ser um instrumento para que os custos necessários para garantir maior resiliência às cidades não sejam arcados apenas pelo setor público. A redefinição de impostos e subsídios, de modo a distribuir os custos da adaptação às mudanças climáticas entre os agentes econômicos, também pode contribuir para o financiamento das políticas públicas necessárias.

3.2 Coordenação com a sociedade: organizações sociais

■ A coordenação das unidades gestoras de uma política pública com a sociedade civil deve ser realizada a partir de dois grupos principais: os grupos alvos das políticas públicas e os atores que participam efetivamente da elaboração ou fiscalização da política pública através de conselhos e outras formas de participação popular.

No que se refere aos grupos alvo, a implementação da política pública vai depender dos recursos políticos e econômicos que esses dispõem. No caso de desastres climáticos, existem grupos socialmente mais frágeis, como comunidades residentes em áreas de risco, que têm menor disponibilidade de recursos para adotar as medidas necessárias para reduzir riscos, especialmente quando se trata de realocação. A participação ativa dessas comunidades na formulação das políticas públicas e a apresentação de oportunidades de trabalho, como já discutido acima, podem facilitar a aceitação das medidas a serem implementadas, de tal modo que as ações também sejam implementadas endogenamente.

Deve-se destacar que organizações sociais têm papel destacado nas ações emergenciais, e a mobilização nos momentos críticos traz resultados muito sig-

nificativos não apenas no apoio às populações afetadas, mas também na sensibilização a respeito da importância das ações de mitigação dos riscos e resiliências às catástrofes. Contudo, seguidamente, as organizações sociais são mais presentes no enfrentamento dos eventos extremos, do que participam em ações de caráter preventivo. Essa situação pode ser alterada com o estabelecimento de Conselhos paritários que se preocupem com as temáticas da defesa civil e meio ambiente. Para o bom funcionamento desses conselhos, no entanto, é necessário o fortalecimento da participação, de forma que a sociedade possa contribuir para o planejamento e a preparação das cidades frente aos riscos de desastres climáticos.

No caso das administrações municipais essa situação se faz ainda mais necessária, ao passo que esse é o ente governamental que tem maior permeabilidade e capacidade de engajamento comunitário, justamente por lidar com questões como o ordenamento urbano, uso do espaço público, coleta de lixo, ações de desenvolvimento local, entre outras. Assim, acredita-se que um dos mecanismos de coordenação da unidade gestora de uma política pública com a sociedade civil e suas organizações é a ampliação de sua capacidade de diálogo e estímulo à participação social, empoderando a comunidade para que ela possa desenvolver ações em conjunto com o poder público, compartilhando responsabilidades e incumbências.

3.3 Coordenação republicana

■ A coordenação de uma unidade gestora de política pública com os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário abarca uma dificuldade notória, ao passo que a própria relação entre eles, por vezes, é conflituosa e se manifesta através da competição.

A relação entre executivo e legislativo, por exemplo, é de rivalidade, entre outras razões, porque ambos têm prerrogativa de criar leis (Palermo, 2000). Em adição, os mandatos do executivo e legislativo são fixos e não dependem de confiança mútua, reduzindo a importância da negociação entre eles. Por outro lado, a aprovação das políticas públicas depende do entrosamento desses dois poderes (o executivo propõe e o legislativo aprova). Desta maneira, o sistema político brasileiro é marcado pela formação de coalizões firmadas através de acordos formais e informais entre políticos do executivo e legislativo, que aceitam trocar cargos por favores políticos. Isso dificulta o estabelecimento de objetivos de longo prazo com vistas ao interesse público, e a rotina política se estabelece principalmente pela barganha de benefícios particulares. Uma unidade gestora de políticas públicas

deve conhecer essas relações e buscar identificar oportunidades políticas para ter os seus objetivos alcançados, como por exemplo, a concessão de uma verba para uma ação de mitigação de riscos, ou a pressão para a alteração de uma regulamentação ambiental, entre outros.

Apesar da relação de conflituosa, é temerário deixar ao cargo apenas do executivo as decisões para o enfrentamento dos desastres naturais. É claro que esse enfrentamento envolve a necessidade de medidas de urgência e o processo tradicional de aprovação de políticas públicas pode ser lento e envolver outros interesses que não o bem comum. Até por essa razão, a legislação federal, estadual e as leis orgânicas preveem a iniciativa do executivo para legislar e realizar compras sem licitações em Situações de Calamidade Pública. Como resultado, o Executivo fica com o controle efetivo e é bastante comum que os recursos emergenciais, quando liberados, sejam aplicados sem planejamento, estimulando casos de corrupção³. Assim, se faz necessário a relação coordenada entre executivo e legislativo, em que ambos cumpram suas funções constitucionais, atuando em conjunto, mas também supervisionando as ações de seu interlocutor. De qualquer maneira, dadas as prerrogativas constitucionais, o Executivo (principalmente federal) tem condições de controlar a agenda do Legislativo, tanto em termos do *timing* de suas decisões como de sua pauta de trabalho, enquanto o legislativo tem força para barrar as propostas do executivo e, caso não seja cooptado, para fiscalizar suas ações (Borges, 2005).

Outro ator importante que deve ser considerado por uma unidade gestora de políticas públicas é o Judiciário. Uma controvérsia contemporânea é a tendência à judicialização da política, entendida como expansão do Poder Judiciário no processo decisório para domínios antes reservados aos outros poderes (Silva & Florêncio, 2011). Independentemente dos argumentos contrários ou favoráveis a esse fenômeno é importante destacar que a decisão que emprestou autoridade ao judiciário a fim de resolver questões anteriormente ao cargo dos outros poderes foi política. Ou seja, os próprios políticos, na dificuldade de tomar decisões, realizar negociações ou implementar ações, têm contado com o espaço do judiciário para resolver suas questões, utilizando esse mecanismo como um recurso institucional estratégico de governo. Além disso, na sociedade contemporânea, o judiciário tem se tornado o baluarte utilizado pelos cidadãos para garantir os seus direitos e controlar o poder público.

3 O caso dos prefeitos de Teresópolis e Nova Friburgo, afastados por improbidade administrativa no uso do dinheiro destinado à recuperação das cidades após a tragédia de janeiro de 2011, ilustra claramente esse problema.

Na medida em que o Executivo se omite em casos de riscos ambientais, há crescente demanda para intervenção do Poder Judiciário, notadamente o Ministério Público, para que a legislação estabelecida seja efetivada. Em outras palavras, o Poder Judiciário tem sido acionado cada vez mais por grupos sociais afetados para atuar como “fiscalizador”, e “tomador de decisões” de políticas públicas, papel que deveria ser do executivo e legislativo.

O problema é agravado pelo baixo conhecimento de gestores e legisladores municipais acerca da gravidade das consequências esperadas para o futuro. Esse debate deverá se intensificar nos próximos anos com o aumento dos eventos climáticos extremos, e a relação de conflitos entre poderes tenderá a se acentuar em função das distintas posições assumidas por cada um com relação às políticas a serem adotadas. Essa situação ampliará a necessidade de coordenação entre a unidade gestora e os atores que compõem essa dimensão.

3.4 Coordenação federativa

■ O Brasil é um país federalista, no qual há um compartilhamento da soberania no que se refere às decisões e responsabilidades entre três esferas distintas de governos autônomos: União, Estados e Municípios. Isso permite que, apesar das atribuições constitucionais, os entes federativos estabeleçam suas próprias agendas e prioridades e possam administrar-se. Justamente por essas características, aliadas à competição entre os diferentes níveis de governo, à desigualdade territorial e ao repasse de custos do plano local ao nacional, alguns autores consideram os Estados federativos difíceis de serem coordenados, sendo as políticas públicas nacionais implementadas a partir de mínimos denominadores comuns (Arretche, 2006).

A coordenação federativa da unidade gestora de políticas públicas se refere ao gerenciamento das relações entre os vários níveis do governo e para ocorrer deve-se equilibrar as formas de cooperação e competição existentes entre eles. Contudo, as características do sistema político brasileiro dificultam a coordenação entre os entes federativos, pois ainda que os respectivos chefes de governo sejam de um mesmo partido, ou façam parte de uma coalizão, não necessariamente irão negociar ou atuar em conjunto em prol de um objetivo comum.

Devido às dificuldades mencionadas para se coordenar políticas públicas em uma federação, autores como Arretche (2006) destacam as vantagens da concentração de autoridade no governo federal: redução de riscos de conflitos entre as diferentes esferas; redução do custo de implementação das políticas; redução da sobreposição de políticas; e alcance dos resultados redistributivos. Para a autora,

a melhor forma de garantir a coordenação das ações entre as esferas federativas é condicionar as transferências monetárias dos estados e municípios à adesão das políticas e objetivos do governo federal ou ainda utilizar a legislação para constitucionalizar encargos, sendo que essas ações só podem ser realizadas de acordo com o arcabouço institucional à disposição do governo, definido historicamente.

Por outro lado, a maior distância do Governo Federal em relação ao espaço local, onde as questões ambientais se manifestam, torna questionável o argumento da maior eficácia através da centralização das políticas públicas ambientais. Existe uma forte pressão por parte de especialistas e grupos sociais organizados, principalmente ONGs, além dos governos subnacionais, para que haja maior descentralização da gestão ambiental pública. Por essa razão, a sensibilidade dos governos subnacionais, notadamente as prefeituras, é muito maior para lidar com os problemas de desastres naturais.

Na prática, contudo, uma série de problemas de falta de coordenação federativa contribuíram para que os resultados tenham ficado bastante abaixo do desejado. Em primeiro lugar, existe grande heterogeneidade na capacidade técnica de estados e municípios. O problema é agravado em regiões metropolitanas, onde os problemas da população – inundações, doenças epidêmicas, falta de mobilidade, etc. – transcendem as fronteiras administrativas.

Uma segunda questão importante para o caso brasileiro refere-se aos conflitos de competência. Em diversos casos não há regras claras sobre qual entidade ambiental é responsável por realizar determinada política pública, e a confusão criada por isso gera sérios problemas: é preciso definir claramente o papel de cada ente federativo nas questões relacionadas a desastres naturais, e essa informação precisa ser passada à população atingida.

A criação de autoridades metropolitanas, ou consórcios intermunicipais, pode ser uma ferramenta importante para inserir as questões de resiliência no planejamento de longo prazo e na atuação em momentos de crise e pode auxiliar a unidade gestora de políticas públicas a dividir responsabilidades e decisões.

3.5 Coordenação internacional

■ Existe um complexo sistema de instituições internacionais voltadas à cooperação na área de desastres naturais. O Escritório das Nações Unidas para a Redução dos Riscos de Desastres⁴ encabeça esse sistema, sendo responsável pela

4 Disponível em: <<http://www.unisdr.org>>. Acessado em maio 2015.

organização das Conferências das Nações Unidas sobre Redução de Riscos de Desastres. Institucionalmente, o Protocolo de Sendai (UNSIDR, 2015), adotado oficialmente em março de 2015, é o principal documento de referência, inclusive para cooperação internacional na área.

Existem também iniciativas continentais, como o Comitê Interamericano para a Redução de Desastres Naturais, estabelecido no âmbito da Organização dos Estados Americanos, e empreendimentos de agências de cooperação internacional de países desenvolvidos. É possível mencionar ainda acordos de cooperação em temas específicos, incluindo instituições que lidam com temas afins (refugiados, saúde pública) e redes internacionais de socorristas.

Contudo, boa parte das administrações públicas não está capacitada para demandar os recursos disponibilizados pelas iniciativas internacionais. Problemas já referidos anteriormente de falta de estrutura, conhecimento ou mesmo interesse político dificultam o diálogo com instituições e regulamentações internacionais.

Por essa razão, existe uma assimetria na capacidade de municípios e estados brasileiros acessarem recursos internacionais. Quanto maior a disponibilidade de técnicos bem formados no corpo administrativo, maior a probabilidade de que tal cooperação aconteça. A cooperação internacional pode acabar se concentrando em municípios e estados de maior índice de desenvolvimento humano (IDH), apesar das maiores necessidades estarem nos espaços de menor IDH.

Como exemplo, pode-se citar a iniciativa do Grupo de Cidades Líderes sobre Mudanças Climáticas (C40). Esse Grupo estabelece uma parceria muito importante entre as maiores cidades do mundo (incluindo Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Salvador) nos temas relacionados a mudanças climáticas. Porém, devido às dificuldades administrativas, os municípios periféricos das regiões metropolitanas ficam excluídos. Desenvolver mecanismos de cooperação entre entes federativos, através de coordenação federativa (com ênfase nas regiões metropolitanas), e capacidade administrativa é essencial para uma unidade gestora de políticas públicas superar obstáculos e acessar recursos internacionais.

3.6 Coordenação horizontal

■ A coordenação horizontal pode ser caracterizada como a dificuldade de articular diferentes atores e/ou processos de uma mesma unidade gestora na efetivação de políticas públicas. As diferenças de perspectiva entre os gestores responsáveis por sua implementação e os planejadores, especialmente aqueles vinculados ao fomento de atividades produtivas, resulta muitas vezes em incongruências entre

órgãos hierarquicamente equivalentes dentro da burocracia, resultando em incertezas, atrasos e ineficiência.

A falta de coordenação horizontal na área de desastres é evidente quando se percebe que ações de determinada área de governo, ignoram recomendações de segurança estabelecidas por outra parcela da administração, notadamente a defesa civil. Um exemplo trágico dessa falta de coordenação ocorreu no Morro do Bumba, em Niterói (RJ), quando 267 pessoas morreram e cerca de mil foram afetadas por um deslizamento de terra em 2010. A área era ocupada inicialmente por um lixão, que foi desativado e a área seria destinada para revegetação com espécies nativas. Contudo, não houve restrição para ocupação da área por moradores, e administrações posteriores chegaram a corroborar tal ocupação, estabelecendo infraestrutura (abastecimento de água, fornecimento de luz e até pavimentação de uma rua) mesmo sabendo sobre a inadequação do local para residências. Após a ocupação estabelecida, a Defesa Civil de Niterói condenou a área em 2004, exatamente pela instabilidade do solo, resultado de toneladas de material orgânico acumuladas durante o uso como lixão. O resultado final foi o estabelecimento da tragédia anunciada, quando a estrutura do solo não suportou a pressão de uma chuva intensa, ocorrendo o maciço deslizamento de terra. Infelizmente, diversos artigos de jornais relatam que famílias acabaram voltando a residir na área, mesmo que as obras necessárias para estabilizar o solo não tenham sido efetuadas⁵.

Contudo, também existem avanços. Os centros de operação integrados são exemplos em que a coordenação horizontal se estabelece na rotina das grandes cidades. Tratam-se de espaços onde estão presentes representantes de diversos órgãos relacionados aos mais variados aspectos da vida em grandes cidades (trânsito, segurança, serviços essenciais, etc.), que recebem informações em tempo real sobre todo tipo de problema. Essas iniciativas facilitam a gestão de crises, pois agilizam e coordenam a tomada de decisões.

Contudo, deve-se ressaltar que os centros de operações costumam estar limitados a reações aos problemas emergenciais – as informações e conhecimento gerados podem contribuir para a resiliência da cidade, entendida como capacidade de resposta no longo prazo, mas a tomada das decisões está longe de ser efetuada em um ambiente integrado. Outro problema é o seu custo de implementação e manutenção. Os recursos tecnológicos utilizados para cobrir a cidade em tempo real (câmeras, conexões de alta velocidade, pessoal disponível para dar plantão 365 dias/24 horas, etc.) são de difícil obtenção para municípios

5 O Dia, 2015; Moreira, 2015.

menores. Soluções tecnologicamente simplificadas devem ser pensadas para a maioria dos municípios brasileiros, mas mantendo as inovações de gestão pública que enfatizem a coordenação horizontal de unidades gestoras de políticas públicas em tempo real.

4. CONCLUSÃO

■ Este artigo buscou apresentar as diferentes dimensões de coordenação de políticas públicas que devem ser consideradas para garantir maior resiliência às cidades no trato dos efeitos das mudanças climáticas. Foram enfatizados os aspectos socioeconômicos, mas isso não significa que perdas imateriais sejam menos relevantes – o fundamental, acima de tudo, é garantir a proteção à vida humana em sua totalidade.

Demonstrou-se que o custo da falta de resiliência aos desastres climáticos é elevado, com tendência de aumento no tempo. Além disso, há um aspecto de desigualdade inerente ao processo: a vulnerabilidade é inversamente proporcional ao grau de desenvolvimento econômico dos estados.

Ojima e Marandola Jr (2012) entendem a vulnerabilidade como o reverso da sustentabilidade – nesse sentido, a promoção de ações concretas de gestão urbana visando reduzir a vulnerabilidade ambiental também cria novas oportunidades para o desenvolvimento. Investimentos em re-modelagem das cidades para lidar com os impactos das mudanças climáticas também são fontes de demanda efetiva e geração de emprego para a Economia Verde, percebida como um caminho de desenvolvimento econômico onde a inclusão social e a conservação ambiental agem como motores (ao invés de obstáculos) para níveis mais altos de bem-estar e produtividade (Young, 2015). Esse gancho pode permitir que o setor produtivo se beneficie das ações voltadas à redução da vulnerabilidade, através de um ciclo virtuoso de crescimento.

Contudo, a transição para uma economia verde não acontece de forma espontânea: políticas públicas específicas precisam ser estabelecidas, de forma coordenada, para que ocorra o descolamento entre produção e demanda de recursos naturais, através de inovações poupadoras de recursos naturais e intensivas em mão de obra qualificada. Espacialmente, esses investimentos têm que se localizar em áreas específicas, e a cidade é o locus por excelência onde esses investimentos são realizados. Portanto, políticas de resiliência ambiental, como o reordenamento das cidades para adaptação às mudanças climáticas, criam oportunidades para um novo padrão de desenvolvimento com inclusão social.

Infelizmente, a realidade das cidades brasileiras está muito distante desse tipo de visão. As políticas públicas voltadas para gerar resiliência enfrentam resistências consideráveis na sua implementação dado que, em geral, são vistas como empecilhos ao crescimento econômico. Desta maneira, a *realpolitik* tente a utilizar as falhas comuns da coordenação como desculpa para ignorar a crescente demanda popular por melhoria na gestão dos recursos naturais. Sem planejamento e visão de longo prazo, mesmo as demandas mínimas de ação previstas na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil não são atendidas. Desperdiçam-se oportunidades, e as tragédias continuam a se repetir como farsas cada vez mais anunciadas.

CARLOS EDUARDO FRICKMANN YOUNG · Instituto de Economia, UFRJ. Email: young@ie.ufrj.br

BIANCCA SCARPELINE DE CASTRO · Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Email: bianccastro2@gmail.com

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, M. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: Problemas de Coordenação e Autonomia. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. *Políticas públicas*; coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

BANCO MUNDIAL. Avaliação de Perdas e Danos: Inundações Bruscas em Santa Catarina – Novembro de 2008. Relatório elaborado pelo Banco Mundial com apoio do Governo do Estado de Santa Catarina. Brasília: Banco Mundial, 2012^a.

BANCO MUNDIAL. Inundações Bruscas em Pernambuco – Junho de 2010. Relatório elaborado pelo Banco Mundial com apoio do Governo do Estado de Pernambuco. Brasília: Banco Mundial. 2012b.

BANCO MUNDIAL. Inundações Bruscas em Alagoas – Junho de 2010. Relatório elaborado pelo Banco Mundial com apoio do Governo do Estado de Alagoas. Brasília: Banco Mundial. 2012c.

BANCO MUNDIAL. Inundações e Deslizamentos na Região Serrana do Rio de Janeiro – Janeiro de 2011. Relatório elaborado pelo Banco Mundial com apoio do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Brasília: Banco Mundial, 2012d.

BIDERMAN, R. Mudanças Climáticas Globais e Políticas Públicas no Nível Subnacional. Cadernos Adenauer (1), p. 121-132, 2012.

BORGES, A.S. Papel do Poder Legislativo na Produção de Políticas Públicas no Maranhão. II Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís – MA, 23 a 26 de agosto 2005.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Plano Plurianual 2012-2015 Anexo X – Programas Temáticos Programa 2040 – Gestão de Riscos e Resposta a Desastres. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2011. Disponível em: http://www.integracao.gov.br/cl/document_library/get_file?uuiid=e008bc1e-64bb-4eab-ac09-50451032c336&groupId=10157 (acesso em 01/06/2015).

BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC); Dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec) e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (Conpedec); Autoriza a criação do Sistema de Informações e Monitoramento de Desastres; e á outras providências, 2012a.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres. Anuário brasileiro de desastres naturais: 2012 / Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres. – Brasília: CENAD, 2012b.

CASTRO, B.S.; YOUNG, C.E.F. 2014. Coordination dilemmas in environmental policy making in Brazil. Trabalho apresentado no XII Congresso da Brazilian Studies Association – BRASA, Londres, Agosto 2014.

CEPED (Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres). Atlas Brasileiro de Desastres Naturais: 1991 a 2012. Florianópolis: CEPED/UFSC. 2013. Disponível em: <http://150.162.127.14:8080/atlas/Brasil%20Rev%202.pdf> (Acesso em 05/06/2015).

O DIA. Cinco anos após tragédia, moradores voltam ao Morro do Bumba, em Niterói. 07/04/2015. Disponível em: <http://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2015-04-07/cinco->

-anos-apos-tragedia-moradores-voltam-ao-morro-do-bumba-em-niteroi.html (Acesso em 05/06/2015).

MOREIRA, G. Sem auxílio, moradores do Morro do Bumba retornam para áreas interditas. O Estado de São Paulo. São Paulo. 16 abr. 2015. Brasil. Disponível em: < <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,sem-auxilio-moradores-do-morro-do-bumba-retornam-para-areas-interditadas,539339>>. (Acessado em Maio 2015).

OJIMA,R.; MARANDOLA JR, E. O desenvolvimento sustentável como desafio para as cidades brasileiras. *Cadernos Adenauer* (1), p. 23-36, 2012.

PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados [online]*. Vol.43, n. 3, p. 521-557, 2000.

PBMC – Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas. Impactos, vulnerabilidades e adaptação às mudanças climáticas. Contribuição do Grupo de Trabalho 2 do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas. *Primeiro Relatório da Avaliação Nacional sobre Mudanças Climáticas* [Assad, E.D., Magalhães, A.R. (eds.)]. COPPE. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 414 p., 2014. ISBN: 978-85-285-0207-7.

SILVA, J.A.; FLORÊNCIO, P.L. Políticas Judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*. Brasília 62 (2), p. 119-136, 2011.

SILVA, L.A.L. A emergência da intersetorialidade como tema chave na análise de políticas sociais. *Anais do II Fórum Brasileiro de Pós-graduação em Ciência Política*. São Carlos, 2011.

SILVA, L.A.L. Gestão de políticas sociais: desafios contemporâneos de cooperação e coordenação. *Temas de Administração Pública*, v. 4, n. 7, 2012.

UNSIDR. *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*. UNSIDR: Sendai, 2015.

YOUNG, C.E.F.; AGUIAR, C.; POSSAS, E. Perdas Econômicas dos Desastres Climáticos no Estado do Rio de Janeiro, 2001-2010. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense* 5, p. 19-30, 2014.

YOUNG, C.E.F. Green growth and social inclusion: possibilities and challenges for the brazilian economy. *REDLATN Working Paper* n.176, 2015. ISSN 2222-4823