

Mudanças Climáticas e Políticas Públicas

Evandro Albiach Branco

Nas últimas décadas muito se debateu e avanços importantes foram atingidos no entendimento dos processos que estão na base das mudanças climáticas. Porém, em um mundo extremamente dinâmico, apenas entendê-los não é suficiente, é preciso planejar ações de enfrentamento, intervir e, assim, tentar fazer a difícil transição da ciência para a prática política. Neste sentido, será realizada, em dezembro de 2015, em Paris, a 21ª Conferência do Clima - a COP 21, encontro com o ambicioso objetivo de amarrar um novo acordo entre países para diminuir as emissões de gases do efeito estufa. O Brasil já anunciou uma agenda ousada, com metas importantes para a redução das suas emissões até 2030. Esse tema estará em pauta das mídias nos próximos meses.

Negociações e compromissos desta magnitude, assumidos por países, parecem muito distantes do nosso cotidiano, extrapolando o nosso horizonte de intervenção. Entretanto, como se materializam respostas a esses acordos? Quem teria legitimidade para tomar esse tipo de decisão? Há espaço para nós, enquanto cidadãos, participar de um debate nesse nível? As respostas para grande parte dessas questões, e de uma série de outras em temas de natureza pública, estão centradas no entendimento do conceito de políticas públicas.

O termo políticas públicas faz parte do universo de expressões relativamente comuns, usadas cotidianamente, e que por vezes acabam ganhando um sentido muito reduzido, quando não enviesado ou distorcido. Desta forma, muito embora não haja consenso sobre a questão, é importante iniciar com uma tentativa de definição do termo.

De uma maneira geral é possível afirmar que políticas públicas são o conjunto de ações estruturadas desencadeadas pelo Estado, em suas diversas esferas e escalas, como propostas de enfrentamento a determinados problemas públicos¹⁻³. Entretanto, a ênfase no Estado deve ser relativizada, já que o mesmo é entendido como o conjunto de instituições que atuam sobre um determinado território. Neste sentido, a legitimidade pela proposição de políticas públicas ultrapassa os limites meramente governamentais e deve considerar também toda a diversidade de instituições públicas e privadas, não-governamentais, organismos multilaterais, bem como segmentos da sociedade civil organizada⁴.

Um ponto, no entanto, é fundamental: a essência do conceito de políticas públicas está no problema público⁴, cujas causas e consequências abarcam toda uma coletividade. Neste sentido, o ciclo de vida de uma política pública consiste, em teoria, na identificação e delimitação deste problema, passando pela etapa de formulação de estratégias de enfrentamento, usualmente materializadas por meio de programas, planos, projetos e ações, seguida da etapa de implementação, culminando em um processo de avaliação de resultados e impactos e sua eventual revisão.

Entretanto, quando uma questão se torna forte o bastante para fomentar o desenvolvimento de uma estratégia pública de enfrentamento? Qual é a opção mais apropriada ao enfrentamento do problema, dentre as diversas possíveis alternativas de ação? Quem decide de fato? Bom, essas não são questões triviais em um ambiente democrático, pois envolvem um intenso e contínuo jogo de forças sociais e econômicas, muitas vezes pautados por embates de posições antagônicas e que não necessariamente refletem o interesse público². Em suma, todo o processo, embora baseado em informações técnicas, é essencialmente político, e todas as etapas do ciclo sofrem as mesmas influências, em complexidade cada vez maior, sujeitas a processos de aprendizagem e retroalimentação.

Assim, é fundamental ter em mente que, quando uma questão pública ganha a oportunidade de ser revestida da importância de uma política pública, significa que um intenso processo de negociações precisou ser vencido e que a eleição daquele problema específico representa o resultado desse processo. Nesse sentido, o estabelecimento de uma política pública pode refletir um amplo sistema de negociações e acordos ou simplesmente os interesses do sistema de poder instituído ou dominante.

Ainda no campo das etapas do ciclo de políticas públicas, e em especial na temática ambiental, outro ponto importante é a chamada transversalidade. Usando as palavras de Scott Page⁵, políticas públicas não podem ser armazenadas em silos, de maneira separada. Elas chocam-se umas com as outras e é necessário entender e considerar suas interconexões. Assim, o efetivo enfrentamento a um problema público depende não só da formulação de estratégias específicas para seu enfrentamento, mas da articulação cuidadosa, do alinhamento e da harmonização entre diferentes outras políticas públicas. As políticas públicas relacionadas à temática ambiental, por exemplo, devem ser transversais, ou seja, sua essência, suas diretrizes e objetivos devem ser internalizadas e integralmente incorporados pelas estratégias formuladas para o enfrentamento de outros problemas públicos setoriais, com o objetivo de evitar ações contraditórias e promover sinergias. Como se pode imaginar, a gestão da transversalidade é um enorme desafio, já que amplia significativamente o espaço e o escopo de embates políticos sobre determinado tema.

Em suma, políticas públicas partem de problemas complexos, são formuladas e implementadas em ambientes altamente complexos, em profunda interação com outras políticas públicas, e geram resultados por vezes ainda mais complexos. Ou seja, é praticamente impossível aplicar avaliações de causa e efeito lineares a políticas públicas. Por tal razão, o estudo e a análise de políticas públicas se apresenta como tão importante, permitindo distinguir o que se pretendia fazer *a priori* do que foi realmente produzido após todo o processo.

Voltando ao nosso tema inicial – as mudanças climáticas – é importante contextualizar os compromissos recém-divulgados e que serão levados pelo Brasil à COP-21. A posição atual do Brasil reflete um processo longo, iniciado há mais de duas décadas. Desde a emblemática Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro em 1992, que ficou amplamente conhecida como RIO 92, o Brasil se vincula formalmente à Convenção-Quadro sobre mudanças do clima, em 1994, e inicia seu processo de construção de uma política pública estruturada para o enfrentamento das mudanças do clima.

Outro marco importante foi a criação do Plano Nacional de Mudanças do Clima, em 2008, seguido pela instituição da Política Nacional de Mudança do Clima propriamente dita, em 2009, através da Lei Federal n. 12.187, como um dos desdobramentos dos compromissos assumidos pelo Brasil na 15ª Conferência do Clima - a COP 15, realizada em Copenhague, no mesmo ano. Ou seja, embora apenas formalmente instituída em 2009, os debates e negociações sobre a identificação do problema, a contínua formulação de estratégias e compromissos se dão desde 1994, e mesmo antes disso, com enormes pressões da sociedade civil, tanto no plano interno como no externo.

Em relação à transversalidade, a Política Nacional de Mudanças do Clima, regulamentada por meio do Decreto 7390/10, prevê a articulação com outros planos específicos, os chamados planos setoriais de mitigação e de adaptação, além de ações integradas. Ainda, estabelece que a coordenação das ações de implementação é de responsabilidade do Comitê Interministerial sobre Mudanças do Clima, composto por 16 ministérios e a Casa Civil da Presidência da República, e será acompanhada pelo

Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas. Há, neste sentido, uma tentativa importante de garantir pontos mínimos da transversalidade da política pública.

Entretanto, na prática as coisas não são assim tão simples. A transversalidade ainda é um enorme desafio, assim como outro ponto expressamente previsto na política, a participação cidadã, que ainda se resume às chamadas etapas de consultas públicas, não envolvendo de fato a sociedade na problemática e na própria formulação da política.

É possível verificar ainda inúmeros sinais de inconsistências e distanciamento entre o formulado e o de fato implementado, principalmente no que tange à relação com outras importantes áreas. Logo de partida podemos citar questões como a persistente priorização da política de crescimento econômico como estratégia de desenvolvimento do país, além do modelo de inclusão social baseado na via do consumo, que possuem uma relação no mínimo confusa com a Política Nacional de Mudanças do Clima. A transversalidade plena, neste caso, demandaria um profundo debate sobre os modelos de desenvolvimento do país e um pacto sobre novas estratégias de enfrentamento do problema econômico à luz dessa nova realidade ambiental.

Outro exemplo bastante controverso é a questão energética. Mesmo com a meta de expansão das fontes renováveis dentro da matriz energética nacional, o destaque é dado à participação da energia hídrica, com grande peso para a região amazônica. Embora seja considerada uma fonte renovável de energia, a geração de energia hidrelétrica depende da construção de grandes empreendimentos que, em seu processo de instalação, via de regra, resultam em intensa alteração da estrutura demográfica e socioeconômica local, amplificando as vulnerabilidades socioambientais. Não bastasse, ainda há a delicada questão dos direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais que usualmente estão na situação de maior fragilidade dentro do processo. Todos esses efeitos indiretos da política energética têm influências na potencialização dos riscos de alteração da cobertura da terra na Amazônia, o que pode significar um incremento nas áreas de desmatamento.

Em outra dimensão da transversalidade, também é importante lembrar que a questão climática não se limita a limites político-administrativos, nem no plano interno, onde deve-se prever a permeabilidade da política aos demais entes federativos – Estados e municípios, nem no plano externo, na relação com outros países e órgãos internacionais. Como todas estas questões de desdobram nas mais diversas estruturas político-administrativas dos 27 Estados e 5.570 municípios? Como lacunas de atuação locais impactam nas metas nacionais e globais? Existe estrutura de governança para essa integração?

Um claro e alarmante exemplo de problemas desta integração, no plano interno, é a Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS, instituída em 2010, que possui uma relação direta com a questão da emissão de gases do efeito estufa e alterações climáticas. A PNRS deveria ser a base a orientar políticas estaduais e municipais, com foco no planejamento e gestão dos resíduos, na eliminação de lixões, na redução da geração de resíduos, aumento da reciclagem e reutilização, além da destinação ambientalmente adequada dos rejeitos. Infelizmente, a PNRS não conseguiu atingir suas metas mínimas em razão das dificuldades de Estados e municípios em realizar suas próprias políticas e planos, inviabilizando ações prioritárias e básicas. Recentemente, o prazo estabelecido para as cidades brasileiras adequarem sua gestão dos resíduos à PNRS, que era 2014, precisou ser estendido com novas datas-limites que vão de 2018 a 2021.

Ainda, outros setores importantes como o transporte e mobilidade urbana, produção agrícola, desenvolvimento industrial, por exemplo, apresentam problemas similares. Embora a

transversalidade esteja contemplada nas peças de planejamento setoriais, na prática ainda é possível perceber uma relação fraca e por vezes até mesmo dúbia no que tange à materialização da Política Nacional de Mudanças do Clima e dos compromissos que serão encaminhados à COP-21.

É também importante lembrar o ponto crucial onde estamos e o quanto é importante garantir o sucesso da PNMC. A COP-21 representa uma das últimas fronteiras da etapa de tomada de decisão que pode de fato ter efeitos no clima e frear a elevação da temperatura global. O Brasil, neste contexto, tem um papel importante tanto do ponto de vista do controle de suas emissões quanto do posicionamento político em nível internacional.

Desta forma, mesmo que seja importante reconhecer o peso das metas que o Brasil levará à COP 21, é fundamental entender que elas estão inseridas em uma nova rodada de formulação, ou seja, na etapa de planejamento. Há que se ter em mente que a simples formulação de uma intenção política, mesmo que revestida da importância de uma política pública, por si só não garante seu sucesso. Pensar em todas as ações necessárias para tirá-las do papel efetivamente, além das imprescindíveis compatibilizações, articulações e mesmo revisões na matriz de políticas nacional, por mais complexo que pareça, é parte essencial do processo.

Do nosso ponto de vista, enquanto cidadãos, cabe realizar a tão difícil prática da cidadania, engrossando o caldo político, por meio do acompanhamento com atenção de todos os passos decorrentes dos compromissos assumidos, cobrando e nos aproximando daqueles que deveriam nos representar, além de ocupar os espaços democráticos instituídos, como as audiências e consultas públicas, os conselhos e comitês.

Referências

1. Frey, K. Políticas Públicas : Um Debate Conceitual E Reflexões. *Planej. e Políticas Públicas* **21**, 211 – 259 (2000).
2. Ribeiro, W. C. POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NO BRASIL : MITIGAÇÃO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS Mudanças climáticas no sistema internacional. 1–11 (2015).
3. Souza, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias* **8**, 20–45 (2006).
4. Secchi, L. *Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. (2013).
5. Page, S. E. in *Model. Sist. Complexos para Políticas Públicas*. (IPEA, 2015).