


A Governança Multinível e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável no Contexto nos Eventos Climáticos

*Multi-Level Governance and Sustainable Development Objectives
in the Context of Climate Events*

Silvana Schimanski (<https://orcid.org/0000-0002-9405-4653>) 

<http://lattes.cnpq.br/4078982331052479>

Doutora em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília (PPGRI/UnB). Professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas (PPGCPol/UFPeI)

E-mail: silvana.schimanski@ufpel.edu.br

Resumo: Este trabalho explora a governança multinível no contexto dos eventos climáticos e meteorológicos, especialmente acerca dos desafios relacionados à infraestrutura. Ademais, ressalta a urgência de maior engajamento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), para o planejamento de ações sinérgicas entre agentes públicos e privados. A partir do caso dos eventos climáticos e meteorológicos ocorridos no estado do Rio Grande do Sul, sugere-se que a adoção da abordagem tem potencial para fomentar a unidade de esforços visando a resiliência da infraestrutura.

Palavras-chave: Eventos Climáticos; Objetivos do Desenvolvimento Sustentável; Agenda 2030.

Abstract: This study explores multilevel governance in the context of climate and meteorological events, particularly focusing on challenges related to infrastructure. It also highlights the urgency of greater engagement with the Sustainable Development Goals (SDGs) to support the planning of synergistic actions between public and private actors. Based on the case of climate and meteorological events that occurred in the state of Rio Grande do Sul, it is suggested that adopting this approach has the potential to foster unified efforts aimed at strengthening infrastructure resilience.

Keywords: Climate Events; Sustainable Development Goals; 2030 Agenda.

Introdução

Este documento explora a importância da abordagem de governança multinível no contexto de eventos climáticos e meteorológicos, especialmente no que tange à infraestrutura⁸. Ela implica no mapeamento dos diferentes níveis de autoridade governamental e não governamental envolvidos e na promoção da cooperação para o gerenciamento de crises. Enfatiza a necessidade de ações sinérgicas entre agentes públicos e privados, organizações não governamentais e organismos internacionais em tais contextos.

Destaca-se a urgência do maior engajamento dos múltiplos agentes sociais com as propostas pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)⁹. Em especial, no que tange ao 13º Objetivo, relacionados às diversas medidas para o combate às alterações climáticas e seus impactos. Entre as metas desse objetivo é possível destacar a “13.1 Reforçar a resiliência e a capacidade de adaptação a riscos relacionados ao clima e às catástrofes naturais em todos os países”; “13.2 Integrar medidas da mudança do clima nas políticas, estratégias e planejamentos nacionais”; e “13.3 Melhorar a educação, aumentar a conscientização e a capacidade humana e institucional sobre mitigação, adaptação, redução de impacto e alerta precoce da mudança do clima” (Nações Unidas Brasil, 2023, n.p.).

Eventos climáticos e meteorológicos extremos são uma realidade experienciada no território sul do Rio Grande do Sul de forma intensa, especialmente ano de 2023. A sociedade está cada vez mais familiarizada com termos como estiagem, ciclone extratropical, bem como, seus efeitos. De uma forma geral, as estiagens resultam da redução ou ausência do volume de chuvas previstas para determinados períodos, provocando efeitos adversos sobre as reservas de água, prejuízos à agricultura e à pecuária. Ciclones extratropicais, por sua vez, são caracterizados por fortes tempestades e ventos e seus efeitos adversos têm potencial de permanência no médio e longo prazo.

⁸ Neste breve texto, a infraestrutura refere-se ao conjunto de elementos e sistemas básicos necessários para o funcionamento de uma sociedade, como energia e comunicações e transportes.

⁹ Os ODSs são metas a serem atingidas até o ano de 2030 que requerem a adesão e engajamento de múltiplos agentes sociais. Recentemente, publicamos um texto sobre os desafios para a implementação das metas propostas, especialmente no que tange ao engajamento dos agentes e instituições da esfera local (Schimanski; Nascimento; Rangel, 2023).

No primeiro semestre do ano de 2023, por exemplo, o estado do Rio Grande do Sul, um dos maiores produtores agrícolas do país, enfrentou seu terceiro ano seguido de estiagem severa (Brasil, 2023). Já o segundo semestre foi marcado pela passagem de aproximadamente dez ciclones extratropicais registrados entre julho e novembro (Trindade; Lopes, 2023; Brasil, 2023), assim como, pelos seus impactos na infraestrutura.

Desenvolvimento

Os efeitos provocados pelos eventos climáticos e meteorológicos, embora afetem todos os seres vivos, têm desdobramentos mais severos nas áreas mais afastadas dos grandes centros urbanos e nos grupos populacionais mais vulneráveis¹⁰. Se por um lado, a estiagem tem seus efeitos ambientais, econômicos e sociais nem sempre imediatamente visíveis para toda a sociedade¹¹, os ciclones provocam danos severos e imediatos à infraestrutura como redes elétricas e telecomunicações, rodovias, portos e aeroportos. A depender dos danos ocasionados, sua recuperação demanda grandes somas de recursos financeiros e prazos dilatados.

Defende-se, portanto, que os ecossistemas de infraestrutura básica devem agir de forma harmonizada, tanto na prevenção quanto na gestão dos momentos de crises. As metas dos ODS podem contribuir de forma significativa para nortear ações dos diversos agentes envolvidos nos dois momentos. Nossa experiência tem demonstrado que as redes elétricas e as telecomunicações são imediatamente afetadas com os eventos climáticos e meteorológicos. As quedas de árvores sobre a fiação aérea ou cortes nas linhas de transmissão fizeram com que mais de 800 mil unidades consumidoras ficassem sem fornecimento elétrico nos dez dias subsequentes à passagem do primeiro ciclone, em julho de 2023, por exemplo. Desta forma, a empresa Equatorial Energia¹², que tem como missão “Distribuir energia com qualidade para assegurar o desenvolvimento do Rio Grande do Sul”, é um agente-chave nos contextos de crise (Ceee, 2023, n.p.).

¹⁰ Na cidade de Pelotas, por exemplo, a Colônia de Pescadores Z3 e Pontal da Barra permaneceram vários dias isolados em razão da elevação do nível das águas e interdição da ponte de acesso (Macedo, 2023, n.p).

¹¹ Poderão impactar a oferta e a demanda provocando desequilíbrios nos preços dos alimentos, a segurança alimentar, acarretar deslocamentos populacionais ou conflitos por recursos hídricos entre comunidades e setores agrícolas, por exemplo.

¹² Em 2021, a Companhia Estadual de Distribuição de Energia Elétrica (CEEE-D) foi adquirida pelo Grupo Equatorial Energia e atende 72 municípios distribuindo energia e serviços para mais de 1,8 milhão de clientes nas regiões Metropolitana de Porto Alegre, Litoral Norte, Centro Sul, Sul, Litoral Sul e Campanha.

Quanto às telecomunicações, em setembro, por exemplo, “o Ministério das Comunicações anunciou que 39 cidades tiveram o sinal de telefonia móvel afetados, que foram restabelecidos nos dias seguintes” (Sinimbu, 2023, p.1). Considerando a importância das comunicações, especialmente, para a atuação de equipes de resgate e apoio humanitário, o pronto restabelecimento dos serviços envolveu além do Ministério, órgãos federais como a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e empresas privadas que operam sistemas de telefonia e rádio.

A infraestrutura rodoviária terrestre do estado é composta por rodovias estaduais e federais, com alguns trechos concedidos à iniciativa privada. Algumas rodovias estaduais tiveram o tráfego interditado ou foram realizados desvios (ERS-030, ERS ERS-494). A BR 116/RS, uma das principais rodovias federais do país, teve inúmeros pontos de bloqueios total ou parcial em decorrência dos temporais. Vale mencionar a atuação da concessionária Ecosul na remoção de árvores que impediam o tráfego em determinados trechos das rodovias BR 116/RS e BR 392, bem como no monitoramento das pontes e fluxos de águas nas áreas de concessão (Ecosul, 2023). Compete ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), autarquia federal vinculada ao Ministério da Infraestrutura, a manutenção, ampliação, construção, fiscalização, e elaboração de estudos técnicos para a resolução de problemas relacionados ao Sistema Federal de Viação (Brasil, 2023). O Departamento Autônomo de Estradas e Rodagem (Daer) é vinculado à Secretaria de Logística e Transportes e ao Governo do estado do Rio Grande do Sul. Entre suas competências estão a construção, operação e conservação de rodovias; a concessão, permissão e autorização, gerência, planejamento e fiscalização do transporte coletivo intermunicipal e de rodovias.

A recuperação de danos às estradas costuma demorar meses, exigindo intensa interlocução política nas esferas municipal, estadual e federal, repasses de recursos financeiros, processos licitatórios, entre outros. Nos trechos concedidos, apesar de alguma agilidade em termos de contratações, a restauração depende obviamente dos danos causados. Os portos e aeroportos operam de acordo com o monitoramento e as autorizações de navegação e segurança ao tráfego concedidas pela Marinha do Brasil¹³ e Força Aérea

¹³ A Marinha do Brasil, reconhecida também pelo Comandante da Marinha com sua função de Autoridade Marítima, é a instituição responsável pela regulamentação e controle dos transportes aquaviários, nos aspectos relacionados com a segurança da navegação e a proteção do meio ambiente marinho.

Brasileira¹⁴. Além das forças nacionais, nestes espaços coexistem múltiplos agentes governamentais de regulação e controle, como a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e a Portos RS, além de agentes privados, como é o caso do Tecon, no Porto de Rio Grande (Tecon, 2023)¹⁵.

No caso dos portos, felizmente as estruturas de cais e atracação foram mantidas intactas, ainda que tenham paralisado as suas atividades em vários momentos. As notas divulgadas pela Portos RS (2023a; 2023b) expressaram as preocupações em termos dos prejuízos causados à infraestrutura e segurança de navegação, com o deslocamento de boias de sinalização. Os cortes no fornecimento de energia elétrica paralisaram as atividades administrativas e operações portuárias, entre 25 e 29 de setembro, com seu site oficial e o sistema de intranet inoperantes e problemas no seu sistema interno (Porto Web) (Portos RS, 2023b).

Os aeroportos da região apresentaram cancelamentos de operações e atrasos de voos. Felizmente, nenhum incidente mais grave foi registrado. Vale destacar que o transporte aéreo também conta com instituições federais regulatórias, como a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e a empresas públicas ou privadas responsáveis pelas operações aeroportuárias, a exemplo da empresa Fraport Brasil, no caso de Porto Alegre¹⁶; e o Grupo CCR, em Pelotas¹⁷.

Em tempos de crise, a resiliência da infraestrutura é vital. Para garantir uma resposta ágil e eficaz, é crucial realizar o mapeamento prévio dos agentes envolvidos, identificar pontos críticos, além de planejar a linha de ação a ser seguida. Barreiras institucionais e políticas, arranjos regulatórios complexos e rigidez estrutural, sobreposição de competências, ausência de definição de competências, falta de acesso a informações são

¹⁴ O Departamento de Controle do Espaço Aéreo (Decea) é o órgão do Comando da Aeronáutica responsável pelo planejamento, gerenciamento e controle do tráfego aéreo brasileiro. O Decea é Subordinado ao Ministério da Defesa e ao Comando da Aeronáutica.

¹⁵ O site da empresa assim o descreve: “[...] foi o primeiro terminal de containers privatizado do Brasil em operação, através de uma licitação em 1997. Atende as principais linhas marítimas que conectam o Brasil a importantes mercados internacionais” (Tecon, 2023, n.p.).

¹⁶ “A Fraport Brasil – Porto Alegre é subsidiária da *Fraport AG Frankfurt Airport Services Worldwide*, uma das empresas líderes no mercado global de aeroportos [...]. Seu portfólio inclui mais de 30 aeroportos pelo mundo. Em um processo de licitação internacional, no qual o Governo Federal concedeu quatro aeroportos brasileiros à iniciativa privada, a Fraport AG conquistou a concessão dos aeroportos de Fortaleza e Porto Alegre pelos próximos 30 e 25 anos, respectivamente” (Fraport Brasil, 2023, n.p.).

¹⁷ A CCR Aeroportos é uma divisão de negócio do Grupo CCR e opera 20 aeroportos, entre eles, Pelotas, Uruguaiana e Bagé, no Rio Grande do Sul (CCR Aeroportos, 2023, n.p.).

fatores que podem impedir ações sinérgicas (Nações Unidas, 2023). Se as questões climáticas são consideradas uma das maiores ameaças para o desenvolvimento sustentável e nossas vivências têm demonstrado essa realidade, o tempo de agir é agora. É urgente adaptar modelos de prevenção, mitigação, adaptação, redução de impacto ou alertas sobre as mudanças climáticas que considerem a abordagem da governança multinível e as contribuições dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

Considerações Finais

Em contextos de eventos climáticos ou meteorológicos extremos, manter o funcionamento dos ecossistemas de infraestrutura é essencial. Requer o fomento da unidade de esforços de forma sinérgica entre os agentes mapeados, a adoção de ações coerentes e consistentes em benefício da sociedade como um todo. Entende-se que essa sinergia pode ser aprofundada por meio do mapeamento e engajamento dos agentes com os ODS, em torno das questões climáticas e meteorológicas que estamos vivenciando.

A governança multinível lida com a intrincada natureza dos procedimentos de decisão em Estados federativos, oferecendo uma abordagem inovadora para as interações estabelecidas em várias esferas (municipal, estadual, federal), incentivando principalmente a expansão de estruturas tanto verticais quanto horizontais, tanto governamentais quanto não governamentais. Isso se dá por meio da implementação de um processo decisório colaborativo, coeso e transparente.

A abordagem, portanto, emerge como uma proposta capaz de transcender fronteiras administrativas, alinhar estratégias e ações em diferentes níveis de governo e englobar tanto entidades governamentais quanto não governamentais. Nesse contexto, esforços direcionados aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) ganham destaque, reforçando a importância de uma abordagem abrangente e colaborativa para alcançar um futuro sustentável e resiliente.

Referências

Brasil. Agência Nacional de Águas (ANA). **Informativo Especial Estiagem 2022/2023**. Disponível em: <https://www.defesacivil.rs.gov.br/upload/arquivos/202303/06141833-informativo-especialestiagem06mar.pdf>.

Brasil. Ministério da Agricultura e Pecuária Instituto Nacional de Meteorologia (Inmet).

Nova frente fria e ciclone extratropical intensificam temporais e rajadas de vento na Região Sul. 03/11/2023. Disponível em:

<https://portal.inmet.gov.br/noticias/noticias?noticias=ciclone%20extratropical>.

Brasil. **Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).** Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/infraestrutura-rodoviaria>.

CCR Aeroportos. **Sobre.** Disponível em: <https://www.ccaeroportos.com.br/sobre>.
CEEE. **Grupo Equatorial Energia.** Institucional. Disponível em: <https://ceee.equatorialenergia.com.br/ceee/migracao/sobre-nos>.

Ecosul. **Institucional: a Ecosul.** Disponível em: <https://www.ecosul.com.br/institucional/a-ecosul>.

Fraport Brasil. **A Fraport.** Disponível em: <https://portoalegre-airport.com.br/pt/institucional/a-fraport>.

Governo do Estado do Rio Grande do Sul. **Secretaria de Logística e Transportes. Departamento Autônomo de Estradas e Rodagem.** Disponível em: <https://www.daer.rs.gov.br/quem-somos>.

Macedo, João Pedro. **Pelotas confirma Situação de Emergência.** 27 set 2023. Disponível em: <https://www.pelotas.com.br/noticia/pelotas-confirma-situacao-de-emergencia>.

Nações Unidas Brasil. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.** Ação contra a mudança global do clima. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/13>.

Portos RS. **Nota Oficial, Sobre os Eventos Climáticos que Afetaram o Estado do Rio Grande do Sul.** 08 set. 2023a. Disponível em: https://www.portosrs.com.br/site/imprensa_e_midia/noticia/1765.

Portos RS. **Nota Oficial.** 10 Out. 2023b. Disponível em: https://www.portosrs.com.br/site/imprensa_e_midia/noticia/1776.

Schimanski, Silvana; Nascimento, Natalí; Rangel, Fabiana de Bittencourt. Governança Global: Desafios para o Alcance dos Objetivos da Agenda para o Desenvolvimento Sustentável da ONU. **Revista CEDEPEM.** v. 3 n. 2, pp. Pelotas, RS, 2023. DOI: 10.5281/zenodo.10037558

Sinimbu, Fabiola. Sinimbu. Governo cria comitê de crise para restabelecer comunicação no RS. **Agência Brasil**. Brasília, 13 set 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-09/governo-cria-comite-de-crise-para-restabelecer-comunicacao-no-rs>.

Tecon Rio Grande. **Sobre o Terminal**. 2023. Disponível em: <https://www.wilsonsons.com.br/pt-br/teconriogrande/sobre-o-terminal/>.

Trindade, Pedro; Lopes, Janaina. **Contraste térmico e El Niño: especialistas explicam sequência de 9 ciclones no RS em 3 meses**. 28/09/2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2023/09/28/contraste-termico-e-el-nino-especialistas-explicam-sequencia-de-9-ciclones-no-rs-em-3-meses.ghtml>.

United Nations. Department of Economic and Social Affairs. **Synergy Solutions for a World in Crisis: Tackling Climate and SDG Action Together**. 2023. Disponível em: https://sdgs.un.org/sites/default/files/2023-09/UN%20Climate%20SDG%20Synergies%20Report-091223B_1.pdf.