

## GOVERNANÇA EM REDE E ADAPTAÇÃO CLIMÁTICA:

### Reflexões sobre a experiência da Associação de Municípios portuguesa Adapt.local

Matheus Gustavo Schadlick<sup>1</sup>

GT 4 – Patrimônio, Governança e Abordagem Territorial do Desenvolvimento

#### Resumo

O artigo tem como objetivo analisar o funcionamento da associação Adapt.local, uma associação de municípios portuguesa, cujo foco é a adaptação local às mudanças climáticas. Para isso, é feita uma revisão bibliográfica, com o foco em compreender conceitos essenciais para o funcionamento da associação, nomeadamente a governança em rede e a adaptação climática. A metodologia da pesquisa é de um estudo de caso, utilizando as entrevistas como fonte principal para a coleta de dados. As entrevistas foram realizadas com agentes públicos dos municípios identificados como parte da associação Adapt.local. Como principal resultado, observa-se que a associação Adapt.local pode ser analisada como uma rede de governança colaborativa, cuja análise pode delinear caminhos de replicação do modelo empregado para a solução de um problema complexo como é a adaptação local às mudanças climáticas.

**Palavras-chave:** Governança em rede; Adapt.local; Mudança climática.

---

<sup>1</sup> Mestre em Planejamento e Governança Pública (UTFPR), Mestre em Administração Autárquica (IPB); Curitiba, Paraná, Brasil. E-mail: matheus.schadlick@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0827-3068>

## 1 INTRODUÇÃO

A emergência das mudanças climáticas nos anos recentes suscita um crescente debate acerca do que pode ser feito para dirimir os riscos e os danos. Dentro do rol de ações que devem e estão sendo implementadas estão duas categorias de medidas (IPCC, 2022), adaptação e mitigação.

As medidas de adaptação são àquelas que buscam reduzir os impactos já em decorrência das mudanças climáticas, visando aprimorar a capacidade de resiliência dos ecossistemas humanos, buscando a manutenção de funções e estruturas essenciais, ao mesmo passo que almeja uma maior capacidade de transformação (IPCC, 2022). As medidas de mitigação, por sua vez, são as que buscam reduzir o impacto das atividades humanas sobre o meio ambiente, especialmente na redução de emissões de gases causadores do Efeito Estufa (GEE).

Isto posto, é imperativo abordar e discutir formas através das quais medidas de adaptação e mitigação podem ser implementadas pelos governos, sejam eles nacionais ou subnacionais. Diante disso, uma possibilidade de implementação seria pelo modo cooperativo, na forma de redes de governança. Segundo Klijn e Koppenjan (2012, 2016), a governança em rede visa uma condição de trabalho em que vários atores (governamentais, empresariais ou societais) buscam por uma articulação conjunta para a formulação de soluções para problemas, especialmente os de natureza complexa (*wicked problems*).

Conforme Klijn e Koppenjan (2012), problemas complexos são aqueles que envolvem múltiplos atores, interesses conflitantes, falta ou dificuldade no acesso a informações relevantes, dentre outras variáveis. Tratando-se de mudanças climáticas, é possível observar muitas das variáveis colocadas acima. Destacam-se os diferentes atores envolvidos (nacionais, internacionais e subnacionais), falta de conhecimentos sobre o tema, como imprevisibilidade sobre impactos futuros, agendas distintas e diversas outras componentes que acabam por tornar descentralizada a resolução do problema.

Nesse contexto, o objetivo deste artigo é analisar a associação de municípios portuguesa Adapt.local, enquanto forma de governança em rede para a formulação e implementação de políticas públicas de adaptação às mudanças climáticas. A partir desta análise, busca-se extrair qual foi o processo de constituição e operacionalização desta iniciativa na visão de seus membros, que neste caso são os municípios participantes da iniciativa.

Recorre-se ao método de revisão bibliográfica para a constituição do enquadramento teórico necessário para a compreensão da associação Adapt.local no contexto deste trabalho,

analisando, portanto, os conceitos de Governança em Rede e de Mudanças Climáticas, e aplicando-os na análise do objeto de estudo.

Para a coleta de dados, foram realizadas entrevistas com agentes públicos dos municípios identificados como membros da associação, com um recorte amostral visando a seleção dos municípios que fazem parte da iniciativa desde seu começo. Com essa informação, fazendo uso de um roteiro de entrevistas, foram coletados dados acerca da constituição e funcionamento da associação Adapt.local.

Este artigo está dividido em seis partes incluindo esta introdução. Na segunda discute-se o conceito de Governança em Rede, utilizado para a compreensão da forma de trabalho da associação Adapt.local. A definição do conceito de adaptação climática, utilizada para compreender o escopo de atuação da associação é apresentado na terceira parte. Na sequência, detalha-se a metodologia do trabalho, incluindo os procedimentos de coleta de dados utilizados. Os resultados são discutidos na quinta parte e as conclusões apresentadas na sexta e última parte.

## **2 GOVERNANÇA EM REDE COMO ALTERNATIVA PARA A RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS COMPLEXOS**

Klijn e Koppenjan (2012, 2016) destacam que cada vez mais os governos se deparam com problemas de maior complexidade, o que demanda soluções de natureza igualmente complexa. Na literatura, esses problemas podem ser encontrados e definidos como *wicked problems*, que, segundo Klijn e Koppenjan (2016), são problemas que possuem diversas variáveis que tornam sua resolução complexa, como multiplicidade de atores, falta de informação ou conhecimentos necessários, conflito de interesses, dentre outros.

Nesse sentido, os governos precisam interagir com atores da sociedade civil e do setor privado para a formulação e implementação de políticas públicas que sejam capazes de oferecer soluções condizentes com a complexidade dos problemas enfrentados. Para dar conta de conciliar os diferentes interesses e complexidades dos problemas, têm-se as Redes como forma alternativa de governança.

Sørensen e Torfing (2007) destacam que as redes se diferenciam das formas tradicionais de governança em três dimensões: relação entre atores, tomada de decisão e o cumprimento de decisões tomadas coletivamente. Nas redes, as relações entre os atores são pautadas no pluricentrismo e em um relacionamento horizontal, e não na hierarquia e em relações de

comando e controle. O processo de tomada de decisão é mais direcionado a uma reflexão coletiva entre os atores, incorporando sua visão de mundo naquilo que virá a ser o produto da rede, muito diferente do modelo burocrático do governo e do modelo de autorregulação do mercado. O cumprimento das decisões tomadas sustenta-se na coletividade que permeia as negociações dentro de uma rede, baseada na confiança criada e na obrigação política, em contraposição a sanções ou perda econômica no modelo clássico de governo e na ótica do mercado, respectivamente (SØRENSEN, TORFING, 2007).

Segundo Klijn e Koppejan (2012, p. 8), governança pode ser definida como “interações horizontais através das quais vários atores, públicos e privados, em diferentes esferas de governo, coordenam suas interdependências em ordem de implementar políticas públicas e entregar serviços públicos”. Além desta definição, Klijn e Koppenjan (2016) colocam que Governança pode, também, ser entendida como o regular funcionamento da administração pública. O que se entende, em síntese, é que governança se refere a processos, e não a estruturas (KLIJN, KOPPENJAN, 2016).

Portanto, Governança em Rede é compreendida como uma série de interações que tem como finalidade resolver problemas de natureza complexa, objetivando a implementação de uma política pública ou o fornecimento de algum bem ou serviço público. Para isso, agrega atores autônomos para trabalhar em uma estrutura horizontal (*framework*), regulamentada pelos próprios atores, de interdependência, cooperação e de compartilhamento de recursos (KLIJN, KOPPENJAN, 2016; AGRANOFF, MCGUIRE, 2001;).

Ansell e Gash (2007, p. 561) apontam que essa forma de governança pode “evitar os altos custos de rivalidades no processo de formulação de políticas públicas, expandir a participação democrática, e até restaurar racionalidade na gestão pública”. Entretanto, Klijn e Koppenjan (2012) destacam que é necessário ter cuidado, pois uma rede não é por definição automaticamente democrática. Isso vai depender de quão aberta ela é à participação de diferentes atores e *stakeholders*, e se essa participação é efetiva e completa (KLIJN, KOPPENJAN, 2012; ANSELL, GASH, 2007).

Esse processo de governança das redes, o que inclui seus procedimentos, regras e normas, para os autores, recebe o nome de metagovernança. Para Torfing *et al.* (2012), a metagovernança pode ser definida como uma espécie de “governança da governança”, onde o que se busca é criar meios que facilitem, gerenciem e direcionem um processo que é, em sua

essência, autorregulado, mas que não tem por objetivo substituir as formas tradicionais de governança.

Agranoff e McGuire (2001) colocam que as redes vêm tornando-se mais propícias para resolução de problemas do que as formas tradicionais de governança. Os autores justificam esse raciocínio apontando características do mundo atual que favorecem o surgimento e utilização de redes.

O poder está disperso, não centralizado, e as tarefas estão se tornando unificadas, invés de divididas e especializadas. A sociedade mundialmente exige maior liberdade e individualização, invés de integração. Em um mundo assim, uma forma organizacional baseada na individualização, poder disperso, e unificação é necessária; a rede é essa forma (AGRANOFF, MCGUIRE, 2001, p. 319, tradução nossa).

Visto que as redes podem ser movimentos naturais de atores interessados na resolução de um problema específico, há exemplos de redes criadas por organizações burocráticas visando implementar uma determinada política pública. Isso acaba por servir como impulso para o movimento de criação de redes (AGRANOFF, MCGUIRE, 2001). Independente do modelo, a interdependência e participação ampla dos atores é essencial para o surgimento e funcionamento de redes, visto que os recursos necessários para resolver os problemas podem estar sob controle de diferentes atores (KLIJN, KOPPENJAN, 2012, 2016; AGRANOFF, 2003).

Analisando o que a literatura sobre Governança em Rede apresenta, compreende-se como uma forma inovadora de Governança e de resolução de problemas complexos, cuja operacionalização se dá a partir da integração e garantia de participação de um número variado de atores. Ademais, não há um modelo único de redes, e sim instruções gerais, como cuidados e recomendações, que podem ser adotadas durante a estruturação e operacionalização destes arranjos cooperativos, como: pertinência dos atores na temática em discussão; participação equitativa; objetivos e metas definidas; compartilhamento de recursos; dentre outros.

### **3 ADAPTAÇÃO NO CONTEXTO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS**

Como parte do esforço global de combate às mudanças climáticas, há uma série de medidas necessárias para o cumprimento desse esforço, visando tanto a redução das condicionantes de agravamento das mudanças climáticas, como prevenir e antecipar os riscos futuros. Essas medidas, respectivamente, são as de mitigação e adaptação (IPCC, 2022).

A literatura aponta (IPCC, 2022) que, caso não sejam feitos esforços para conter o aumento da temperatura do planeta em 1,5°C durante o corrente século, em comparação aos níveis pré-industriais, prevê-se inúmeros incidentes que podem alterar drasticamente as condições de vida na Terra. Entre os principais efeitos, estão: desertificação; alteração nos níveis pluviométricos; deslocamentos forçados; aumento do nível do mar; escassez de alimentos; dentre outros (IPCC, 2022). Nesse espectro estão as medidas de mitigação, que visam impedir esse aumento danoso da temperatura, evitando, assim, maiores prejuízos a vida na Terra.

Entretanto, alguns dos efeitos já não podem ser mais evitados, e sua ocorrência é cada vez mais frequente, cujos efeitos são sentidos de forma intensa pelos mais vulneráveis. Nesse contexto entram as medidas de adaptação, cujo objetivo é tornar os ecossistemas humanos mais resilientes à mudança do clima (IPCC, 2022).

Tanto o conceito de adaptação como o conceito de resiliência possuem definições variadas, sendo eles aplicados em diferentes contextos. Jerneck e Olsson (2008) apontam que o conceito de resiliência foi introduzido na ecologia, e, segundo Adger (2000), refere-se ao regular funcionamento de ecossistemas naturais visando o equilíbrio.

Coaffee *et al.* (2018), por sua vez, colocam que resiliência é uma solução complexa para problemas complexos, como mudanças climáticas, infraestrutura, ataques terroristas, acidentes tecnológicos, pandemias, entre outros dos chamados *wicked problems*. O IPCC (2022) também coloca que resiliência pode significar tanto um processo quanto um resultado, em que o objetivo é manter as funções essenciais, a identidade e a estrutura de ecossistemas, ao mesmo tempo que mantém uma capacidade de transformação.

Em síntese, resiliência pode ser compreendida como a capacidade de ecossistemas resistirem a fortes choques ou mudanças, visando a manutenção das condições mais próximas à normalidade.

Para que os ecossistemas humanos tenham capacidade de resiliência, é necessária a implementação de medidas de adaptação. Ford, Berrang-Ford e Paterson (2011, p. 332) colocam que os objetivos da adaptação são reduzir os riscos, constituir parcerias, melhorar os mecanismos de monitoramento, fortalecer as instituições, melhorar as pesquisas e promover a conscientização dos riscos das mudanças climáticas. Esse ponto converge com o que é

apresentado por Jerneck e Olsson (2008), quando estes colocam que a aceleração do ritmo das mudanças climáticas, somada ao já existente e elevado estresse em sistemas hídricos e agrícolas, torna a adaptação em países em desenvolvimento urgente.

Como Basset e Fogelman (2013) destacam, o conceito de adaptação não surgiu com a discussão sobre mudanças climáticas, e já era utilizado desde os anos 1970 em estudos sobre riscos de desastres naturais, na ótica da economia política. Com os relatórios do IPCC, a dimensão climática ganhou maior espaço nos estudos e na definição do conceito de adaptação (BASSET, FOGELMAN, 2013).

Compreende-se, portanto, que se tratando da adoção de medidas de adaptação, refere-se à adoção de diretrizes e medidas concretas que visam a antecipação a um cenário de futuros impactos decorrentes das mudanças climáticas (FORD, BERRANG-FORD, PATERSON, 2011). É essencial incluir a adoção de medidas de adaptação no bojo de políticas adotadas com foco no combate à mudança do clima. Como Jerneck e Olsson (2008) pontuam, a adaptação é tão central na questão climática quanto a mitigação.

Desse modo, é possível observar a relação que o conceito de Governança em Rede e a discussão acerca das Mudanças Climáticas possuem. É perceptível que a resolução do problema climático é complexa, demandando esforços de diferentes atores, muitos recursos, e processos dialógicos. Os acordos internacionais ilustram claramente esta realidade, por buscar o consenso entre Estados sobre temas como financiamento e banimento de combustíveis fósseis, por exemplo.

A Governança em Rede, como visto anteriormente, é a corrente teórica que apresenta as redes como ferramentas capazes de agregar os mais variados atores, em um processo em que as contribuições individuais dialogam com o todo. Através das redes, os atores podem cooperar, compartilhar recursos e desenvolver soluções, na forma de políticas públicas, por exemplo, para resolver um problema que aflige todos os envolvidos.

Portanto, pelos motivos elencados acima, é justificável a discussão de redes como arranjos adequados para a formulação e implementação de políticas públicas climáticas.

## 4 METODOLOGIA

Este estudo parte de uma abordagem qualitativa, de natureza aplicada, classificada a partir de seus objetivos como exploratória, sendo um estudo de caso, cuja coleta de dados deu-se a partir de revisão bibliográfica e pesquisa de campo, por meio da realização de entrevistas.

A escolha do estudo de caso para a realização desta pesquisa deu-se pois, segundo Yin (2001, p. 32), um estudo de caso é uma forma de pesquisa que “investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”. Gil (2008, p. 58) coloca que o estudo de caso é “caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado”. Como o objetivo da pesquisa é o de compreender o funcionamento da associação Adapt.local a partir da visão de seus membros, o estudo de caso é a forma de pesquisa mais adequada para este fim.

A delimitação geográfica do estudo foi a de Portugal Continental e suas Regiões Autônomas (Madeira e Açores), totalizando 308 municípios, sendo que destes 278 estão localizados na porção continental, e 30 nas Regiões Autônomas (PORTAL AUTÁRQUICO, 2024). A partir desse recorte, foram definidos os critérios de inclusão e exclusão dos municípios a serem entrevistados. Como critério de inclusão, foram selecionados os municípios que fazem parte da associação Adapt.local, e que fizeram parte do projeto ClimAdaPT.Local e da rede informal Adapt.local. Como critério para exclusão, foram removidos da pesquisa os municípios portugueses que não fazem e não fizeram parte da associação Adapt.local, e aqueles municípios que aderiram à associação Adapt.local, mas que não fizeram parte do projeto ClimAdaPT.Local nem da rede informal Adapt.local.

Aplicados os critérios supracitados, chegou-se à seleção dos seguintes municípios: Amarante; Braga; Bragança; Castelo Branco; Castelo de Vide; Coruche; Figueira da Foz; Ferreira do Alentejo; Funchal; Guimarães; Ílhavo; Lagos; Loulé; Leiria; Mafra; Montalegre; Odemira; Tomar; Torres Vedras; Viana do Castelo; e Vila Franca do Campo. Sintra fez parte do projeto ClimAdaPT.Local como um membro observador e auxiliar, pois já tinha experiência na temática. Ao todo, foram selecionados 22 municípios. Para a seleção dos entrevistados, identificou-se o gestor público encarregado da área de Meio Ambiente e/ou Mudança do Clima, partindo do pressuposto que seria a pessoa mais bem qualificada para descrever o processo de adesão e participação de seu respectivo município na iniciativa Adapt.local.

Para a realização desta pesquisa foram utilizadas essencialmente dois métodos para a coleta de dados: revisão bibliográfica e entrevistas, complementado pela análise documental. A revisão bibliográfica foi utilizada para a familiarização com o assunto pesquisado, assim como para a estruturação das perguntas do roteiro de entrevistas. As entrevistas, por sua vez, foram utilizadas para a análise do objeto de estudo, a associação Adapt.local, de modo que permitisse construir um entendimento sobre seu funcionamento a partir da visão de seus membros. A análise documental foi utilizada para suprir lacunas sobre a compreensão da associação Adapt.local que não foram possíveis de sanar com as entrevistas.

Para o caso deste trabalho, para além de familiarização com o tema, a revisão bibliográfica serviu como base para a estruturação do roteiro de entrevistas aplicado aos funcionários públicos dos municípios selecionados para a etapa de estudo de campo, abordando os temas de Governança em Rede e Adaptação às Alterações Climáticas.

Assim sendo, os textos analisados foram em sua maioria livros e artigos acadêmicos sobre a temática da Governança em Rede e a Adaptação às Alterações Climáticas. Complementarmente, foram analisados documentos como relatórios e pareceres de organismos internacionais, sendo o principal destes o IPCC.

Para as entrevistas, foi elaborado um roteiro de entrevista com a finalidade de conduzir a pesquisa de modo propício a coletar as informações mais essenciais sobre a associação Adapt.local. O roteiro de entrevistas contém doze questões abertas. As perguntas foram direcionadas a obter o panorama mais completo possível sobre: a constituição do projeto ClimAdaPT.Local; como se deu a adesão ao projeto pelo município do entrevistado; como se dá a relação entre os membros da associação Adapt.local; quais dificuldades foram observadas ao longo do processo; e quais foram e são os principais benefícios e pontos a serem melhorados que foram observados com a adesão à iniciativa Adapt.local.

Dos 22 municípios selecionados, 20 aceitaram participar das entrevistas, sendo que destes 17 participaram respondendo por meio de uma entrevista com o pesquisador, e os demais três municípios optaram por responder o roteiro de entrevistas por escrito e enviá-lo posteriormente. No entanto, foram considerados apenas os dados obtidos com as 17 entrevistas de fato porque as respostas por escrito estavam generalizadas, com compreensão superficial. As entrevistas em plataformas de vídeo chamadas (Google Meet, Zoom Meetings e Microsoft Teams) com duração média de 17 minutos, realizadas entre janeiro e junho de 2023.

## 5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Analisando as respostas obtidas com as entrevistas é possível compreender o delineamento da associação Adapt.local e de seu funcionamento enquanto uma rede de cooperação em matéria de políticas públicas de adaptação local às mudanças climáticas.

Nesta seção, portanto, serão utilizados principalmente os dados primários obtidos com as entrevistas e as percepções dos entrevistados, complementados em dados momentos por dados de outras fontes no caso de lacuna nas respostas. Dessa forma será possível ter uma compreensão linear e coerente sobre a iniciativa Adapt.local.

Convém, inicialmente, compreender qual foi a sequência de etapas para a constituição da associação objeto de análise. A partir do exposto pelos pesquisados, foram ao todo três etapas: a criação de um projeto, com o nome ClimAdaPT.Local; uma rede informal, constituída pelos próprios municípios, nomeada Adapt.local; e a associação formal, com o nome de Adapt.local, sendo esta a atual etapa da iniciativa.

### 5.1 SEQUÊNCIA DE ETAPAS DA INICIATIVA ‘ADAPT.LOCAL’

O projeto ClimAdaPT.Local foi a primeira fase da iniciativa, materializada em 2015, a partir de um consórcio internacional<sup>2</sup>. O objetivo do projeto foi integrar dentro dos instrumentos planejamento urbano e ordenamento territorial a temática das mudanças climáticas, essencialmente na perspectiva da adaptação. Esse documento final contém as medidas a serem implementadas, assim como a integralização aos demais instrumentos de planejamento urbano, foi denominada Estratégia Municipal de Adaptação às Alterações Climáticas (EMAAC).

Ao todo foram escolhidos para fazer parte dessa etapa inicial do projeto 26 municípios. Os municípios selecionados foram: Amarante; Barreiro; Braga; Bragança; Castelo Branco; Castelo de Vide; Coruche; Évora; Ferreira do Alentejo; Figueira da Foz; Funchal; Guimarães; Ílhavo; Leiria; Lisboa; Loulé; Montalegre; Odemira; Porto; São João da Pesqueira; Seia; Tomar; Tondela; Torres Vedras; Viana do Castelo e Vila Franca do Campo. Adicionalmente, Almada, Cascais e Sintra foram convidados como membros auxiliares, visto o fato de já

---

<sup>2</sup> O consórcio foi formalizado por uma série de instituições de pesquisa e de ensino superior. Entre as instituições estavam universidades, como a Universidade de Lisboa, assim como centros de pesquisa, como o Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano (CEDRU).

possuírem experiência prévia com planejamento e implementação de ações de adaptação climática (GUERRA *et al.* 2016; MOURATO *et al.* 2018). A escolha dos municípios foi por critérios regionais e demográficos. Portugal Continental é dividido em 21 Comunidades Intermunicipais (CIM) além de duas Regiões Autônomas (Madeira e Açores) e duas Áreas Metropolitanas (PORTAL AUTÁRQUICO, 2024).

O projeto foi direcionado especialmente para o corpo técnico dos municípios selecionados. Essa decisão visou garantir que estes funcionários fossem munidos das ferramentas e conhecimentos necessários para o desenvolvimento de sua EMAAC, competindo aos pesquisadores e professores das universidades proponentes do projeto o papel de instrução e acompanhamento. Foram então selecionados dois técnicos por município, totalizando assim 52 técnicos municipais. Buscou-se, dessa forma, garantir que, uma vez que o projeto fosse encerrado, os municípios fossem capazes de seguir com a elaboração e implementação de sua estratégia de adaptação, impulsionado pelo seu corpo técnico agora capacitado.

Foram realizados seminários e workshops locais em cada um dos municípios, totalizando mais de 1400 stakeholders envolvidos. Entre os principais objetivos destes workshops estavam: aprimorar o conhecimento sobre a temática das mudanças climáticas; identificar prioridades; promover um processo de tomada de decisão transparente; criar sinergias; e envolver os atores locais no desenvolvimento e acompanhamento na implementação da EMAAC (SCHMIDT *et al.* 2018).

Concluído o projeto, os municípios que fizeram parte desde o início desta etapa, somado a outros que aderiram ao longo do desenvolvimento do projeto, em dezembro de 2016, decidiram constituir uma parceria informal para continuar o diálogo e a troca de experiências na temática da adaptação às alterações climáticas. A essa parceria foi dada o nome de ‘Adapt.local’, uma versão reduzida de ‘Rede de Municípios para a Adaptação Local às Alterações Climáticas’. Essa etapa serviu para potencializar a parceria entre os municípios e manter um diálogo aberto entre todos àqueles que integraram o projeto. Essa parceria foi constituída a partir da assinatura de uma Carta de Compromisso.

Entretanto, a rede Adapt.local se mostrou limitada em uma série de questões, especialmente no que se refere à ausência de recursos técnicos e financeiros, tanto por parte de vários dos municípios aderentes como também da rede em si. Desse modo, a partir de 2018, os

municípios optaram por uma formalização da parceria, a partir da constituição de uma associação de direito privado, sem fins lucrativos.

Esse processo de formalização teve sua conclusão em maio de 2022, quando associação Adapt.local foi constituída, e opera até o presente momento. Essencialmente, o que difere a associação da rede é o fato de que a primeira agora é dotada de uma estrutura permanente de funcionamento, o que permite uma atuação mais estruturada, especialmente com a possibilidade de captação de recursos em fundos comunitários europeus.

## 5.2 A ASSOCIAÇÃO ADAPT.LOCAL NA VISÃO DE SEUS MEMBROS.

Tendo a visão geral e linear do processo descrito anteriormente, o foco desta seção é o de apresentar esse mesmo processo na visão dos entrevistados. Comparando as informações de documentos da própria associação Adapt.local com as respostas obtidas nas entrevistas, observa-se que o projeto ClimAdaPT.Local foi concebido e teve o início de sua implementação entre 2015 e 2016, sendo 2016 o ano de sua implementação prática.

Destarte, os entrevistados pontuaram que seus municípios foram convidados a fazer parte do projeto ClimAdaPT.Local, em que a instituição que recebeu maior número de menções como responsável pelo convite foi o Centro de Estudo e Desenvolvimento Regional e Urbano (CEDRU), mas também houve menção a convite feito pela Universidade dos Açores, no caso dos municípios que estão localizados nas ilhas/regiões autônomas. Segundo a maioria dos entrevistados, o convite foi extremamente tentador, visto que a adesão ao projeto representava a oportunidade de elaborar uma EMAAC, posto que muitos dos municípios já sentiam os efeitos adversos da mudança do clima no seu cotidiano<sup>3</sup>.

O corpo acadêmico do projeto, formado por pesquisadores de instituições de pesquisa, como a Universidade de Lisboa e a Universidade de Aveiro, disponibilizaram as formações para a elaboração da EMAAC, junto com um *template* para a elaboração da estratégia.

A instrução dada pela equipe coordenadora do ClimAdaPT.Local foi de que cada um dos 26 municípios participantes deveria indicar dois técnicos para fazer parte do projeto. A justificativa dada para o foco em técnicos municípios ao invés do corpo político se dá pela

---

<sup>3</sup> Apenas um município aderiu de forma distinta, a partir da iniciativa de uma funcionária local e apesar de não ter orçamento dedicado, o resultado valioso foi a criação da EMAAC, adequada às necessidades locais.

tentativa de blindar o processo das mudanças políticas nos municípios, visando a continuidade do desenvolvimento e implementação das medidas de adaptação constantes na EMAAC.

O trabalho era feito em pequenos grupos, que, segundo os entrevistados, facilitava a dinâmica. Os técnicos recebiam uma formação e uma espécie de ‘dever de casa’, como o levantamento de dados de eventos climáticos extremos, e então apresentavam no encontro seguinte. Esses encontros eram feitos de três em três semanas, e em localidades diferentes, com o objetivo de visitar todos os municípios aderentes ao projeto.

A partir das respostas dos entrevistados, foi possível observar que o processo de elaboração da EMAAC foi dividido em cinco etapas. Na primeira, os técnicos municipais identificaram as vulnerabilidades atuais do município, a partir da análise de eventos climáticos extremos ocorridos nos últimos 15 anos em seus municípios. Na etapa seguinte foram identificadas e projetadas as vulnerabilidades futuras, com base em previsões climatológicas, a partir de critérios como o tipo de evento (chuva, seca e outros). Na terceira etapa, partindo da identificação das ameaças, foram levantadas as opções de adaptação para o município. Na quarta etapa foi desenvolvida uma comissão local com membros de diferentes departamentos câmara municipal, para que então fosse feita uma avaliação das medidas de adaptação prioritárias entre as que foram identificadas. A quinta e última etapa foi de integrar, monitorar e rever o trabalho desenvolvido, buscando integrar as medidas de adaptação nos instrumentos de planejamento urbano já existentes, assim como elaborar um cronograma de implementação de cada uma das medidas elencadas na estratégia.

Os entrevistados mencionaram que era também objetivo do projeto a constituição de uma rede de municípios, de caráter mais informal, para além da capacitação para a elaboração de uma estratégia de adaptação. A intenção foi de manter uma porta de diálogo aberto entre todos aqueles, municípios e outras organizações, que fizeram parte do projeto, criando um espaço de troca de experiências e boas práticas.

O surgimento da rede formal, a associação, veio da vontade dos membros em aprofundar a parceria, especialmente por ver que a rede informal possuía muitas limitações, essencialmente na busca por financiamentos. Um ponto mencionado repetidas vezes pelos entrevistados foi a percepção de que o acesso a fundos europeus seria mais fácil se feito enquanto associação formal, ao invés de rede informal ou mesmo de forma individual por cada um dos municípios.

Atualmente, segundo alguns entrevistados, a associação conta com a participação de 36 municípios, mas esse número oscilou de entrevistado para entrevistado, o que dificulta ter uma exatidão no número de participantes, especialmente visto que o site da associação não contém essa informação de forma atualizada. A atual fase da associação tem como objetivo o aprimoramento dos instrumentos de gestão, ou seja, garantir um pleno funcionamento da associação a partir de seus órgãos sociais. Entre os objetivos para os próximos anos estão: promover o conhecimento sobre mudanças climáticas; mostrar a urgência da adaptação climática; priorizar estrategicamente a melhoria dos órgãos de gestão da associação; analisar como a associação deve se portar em questões de caráter regional; criar uma academia de verão da Adapt.local, para capacitação de jovens estudantes; difundir conhecimentos para outros países lusófonos; melhorar os meios de comunicação interna e externa da associação; desenvolver uma estrutura técnica permanente de associação, sem que haja a dependência dos técnicos dos municípios associados; e realizar seminários anuais para debater o futuro e garantir um espaço para a troca de experiências.

Foi relatado que a relação entre todos é muito proveitosa, mesmo com diferenças partidárias presentes entre os membros. Entretanto, foi posto por alguns dos entrevistados que os presidentes de câmara de mesmo partido acabam por ter um diálogo mais próximo.

A associação, como referido, serve como uma abertura ao diálogo, e a partir disso há uma troca de experiências, divulgação de oportunidades de financiamento e projetos, apresentação de boas práticas, e outras informações relevantes na temática da adaptação climática. Obviamente, em razão das diferentes realidades e, portanto, diferentes problemas, é impossível que todos os municípios tenham as mesmas estratégias, logo, a troca de experiências e boas práticas tem suas ‘limitações’. Entretanto, isso é uma vantagem na visão de alguns dos entrevistados, visto que permite ter contato com uma grande variedade de problemas e de soluções.

Um ponto de observação é que há municípios que sentem uma maior dificuldade em participar de todas as atividades promovidas pela associação. Isso foi relatado principalmente pelos pesquisados dos municípios das Regiões Autônomas, que possuem maior dificuldade no deslocamento para o continente, e observam que a participação remota não é tão proveitosa quanto a presencial.

Além disso, foi relatado que o contato era muito mais frequente na etapa do projeto e no desenvolvimento da EMAAC, e hoje é mais restrito ao momento das reuniões da associação, quando é realizado um encontro presencial anualmente, em um dos municípios associados. Outros contatos são feitos por telefone e e-mail, mas com uma frequência mais reduzida. Isso indica que não há um padrão de comportamento, em que pese alguns municípios, a partir de seus técnicos, parecem ter mais facilidade em manter um contato com os demais membros em comparação a alguns. Ao que se observa, deve-se isso a características pessoais dos técnicos, e não algo condicionado pela realidade do município ou da associação como um todo.

Para muitos dos entrevistados, o trabalho em rede é o principal benefício da associação, uma vez que essa metodologia permite atuar de forma mais adequada em temas complexos, como as mudanças climáticas, além de ser uma alternativa mais eficiente ao modelo *top-down* de governança. Essa percepção pode ser complementada com a visão de alguns dos entrevistados que a cooperação promovida pelo projeto ClimAdaPT.Local não foi competitiva, e, dessa forma, foi possível garantir um ambiente de trabalho em conjunto onde cada município obteve um ganho, no formato da EMAAC.

Esse conjunto de percepções sobre as vantagens do trabalho em rede, possibilidade dialógica para troca de experiências, cooperação para o acesso a financiamentos, além de outros pontos aqui levantados, permitiu uma visão quase unânime dos entrevistados de confiança mútua entre os membros da associação. E, no caso dos que não têm essa percepção, eles afirmam que conseguem ver que esses municípios trabalham em torno dos mesmos objetivos, que são comuns a todos em razão do que acordaram como Plano de Ação e os próprios objetivos da associação.

Essa noção fica mais clara a partir dos entrevistados afirmaram acerca das votações feitas no âmbito da Assembleia Geral da associação, em que as medidas discutidas, como o Plano de Ação, entrada de novos membros e demais decisões, são sempre aprovadas com ampla maioria, quase sempre de forma unânime. Por esse motivo o processo de tomada de decisão acaba por ser eficiente na visão dos entrevistados. Entretanto, não é possível observar na visão da grande maioria dos entrevistados algum efeito de transbordamento, de modo que o diálogo e a troca de experiências ainda é circunscrito a temática da adaptação local às mudanças climáticas.

Não há apoio direto da associação para a formulação e implementação de políticas públicas pelos associados. Houve a capacitação técnica no momento do projeto ClimAdaPT.Local, e o que há hoje é a partilha de boas práticas. No entanto, foi dito repetidas vezes que o objetivo da associação é contemplar esses dois apoios futuramente. O financeiro se dará por meio da busca de acesso a fundos comunitários, como foi referido anteriormente. E o apoio para capacitação se dará por meio de uma estrutura técnica permanente, como é previsto no Plano de Ação. Para o custeio das atividades da associação, cada município associado deve pagar uma quota anual de mil euros, e o uso deste recurso é fiscalizado pelo Conselho Fiscal da associação.

Sobre a estrutura da associação, identificou-se um organograma para a gestão das atividades pautada nos próprios municípios. Para além do Conselho Fiscal, há também a Assembleia Geral, onde as votações de propostas são realizadas, e a Direção Geral, encarregada da administração da associação. Os municípios incumbentes destes órgãos são eleitos por meio da Assembleia Geral, ficando um município, através de seu presidente de câmara, atribuído ao cargo. São postas regras como o não acúmulo de funções e rotatividade dos membros eleitos, de modo que um mesmo município não se perpetue na administração da associação. Em termos de hierarquia isso é o máximo que há, sendo que dentro da associação impera um princípio de igualdade entre os membros, havendo apenas àqueles municípios que, em razão de uma maior experiência na ação climática, têm um papel de maior destaque e visibilidade dentro da associação.

Sobre as principais vantagens que seus municípios colheram por participar da iniciativa, os entrevistados colocaram diversos pontos, de certa maneira muito similares e interligados. É possível agrupar as respostas obtidas em quatro segmentos de vantagens, sendo estes: Capacitação e Aprendizado; Cooperação em Rede, ou Governança Colaborativa; Visibilidade; e Formulação e Implementação de Políticas Públicas de Adaptação.

A capacitação ocorreu essencialmente na fase do projeto ClimAdaPT, mas não está restrita a essa fase. Os conhecimentos obtidos pelos técnicos municipais e demais envolvidos partiu do que foi apresentado pelas universidades como parte da formação para a construção das EMAAC's. A governança colaborativa ou em rede pode ser vista nos relatos sobre a boa interlocução entre os municípios dentro da associação, assim como sua criação, além do incentivo e da promoção da inclusão de diferentes stakeholders durante o processo de construção e implementação da EMAAC. A visibilidade manifesta-se na percepção de como a

participação na associação, permitiu que os municípios aderentes ganhassem uma posição de destaque em Portugal, essencialmente no tema da adaptação local às mudanças climáticas. Por fim, a formulação e implementação de medidas de adaptação está circunscrita à própria EMAAC<sup>4</sup>, que se tornou o principal instrumento de planejamento climático de muitos dos municípios analisados.

A dificuldade mais mencionada diz respeito à burocracia necessária para a adesão à associação. Foi relatado que é necessário passar por diversos trâmites internos nos municípios, como aprovação na Câmara Municipal e na Assembleia Municipal, além de precisar de uma autorização, chamada de visto, do Tribunal de Contas de Portugal. Para dirimir esse problema, foram disponibilizados modelos de minuta que deveriam ser submetidos ao Tribunal de Contas, assim como também houve casos em que foram procurados os municípios já associados para tirar dúvidas sobre o processo. Não foi possível ter uma noção quantificável de quanto tempo em média o processo demora, com relatos de municípios que, com mais de um ano de associação estabelecida, ainda estavam buscando obter o visto do Tribunal de Contas, enquanto outros aderiram logo que associação assumiu caráter formal, em 2022.

Outra dificuldade, mais interna aos municípios do que propriamente uma falha da associação, diz respeito à dificuldade em implementar e avaliar as políticas públicas que compõem a EMAAC, seja por restrições financeiras ou humanas. A falta de corpo técnico que possa se dedicar ao tema das mudanças climáticas possui ligação com a alta carga de trabalho que os técnicos municipais tiveram ao longo do projeto ClimAdaPT.Local, especialmente em razão das pesquisas que deveriam ser feitas durante as fases de desenvolvimento da EMAAC.

Ademais, a inclusão de novos membros na associação, segundo os entrevistados, tem se mostrado uma tarefa particularmente árdua, especialmente empresas e outras organizações, por exemplo. Incluir outros municípios também é um desafio, especialmente pelos requisitos impostos para a incorporação de novos membros, como possuir uma EMAAC própria, e a complexidade, ou demora, do processo de adesão em si, como posto anteriormente.

No entanto, apesar de tais constatações, a partir do que os entrevistados pontuam, as vantagens superam em muito as desvantagens. Além disso, das dificuldades relatadas, nenhuma

---

<sup>4</sup> Em alguns casos, a EMAAC progrediu para planos de ação climática, incluindo medidas de mitigação, além de outros instrumentos de planejamento urbano.

pode ser vista como uma falha inerente a associação Adapt.local, mas a circunstâncias exógenas fora daquilo que é a atuação da associação. Muitos entrevistados justificaram a motivação de seu município em querer continuar fazendo parte da associação pelo fato de que há mais vantagens do que dificuldades, com destaque para a possibilidade de ter esse espaço de troca de boas práticas e busca por financiamentos. Os entrevistados, de modo geral, apontam que a urgência do tema das mudanças climáticas é o que os mantém engajados.

## 6 CONCLUSÃO

O objetivo desta pesquisa foi analisar a associação de municípios portugueses Adapt.local enquanto arranjo de governança em rede, direcionada a formulação e implementação de políticas públicas de adaptação climática. A partir da realização de entrevistas, objetivou-se extrair como se deu o processo de constituição desta iniciativa, e como se dá sua operacionalização na visão de seus membros.

É possível, a partir do que foi abordado, destacar algumas conclusões. A primeira delas é que, como se trata de uma iniciativa ainda incipiente, nomeadamente a associação, é necessário acompanhar como os desafios do acesso a financiamentos, a busca pela adesão de novos associados, a divulgação das atividades da associação e a persecução dos demais objetivos do Plano de Ação serão solucionados.

Além disso, percebe-se a partir do que foi posto pelos entrevistados que estes têm estima e apreço pela participação de seus respectivos municípios na associação Adapt.local. Isso é evidenciado quando observados os relatos de como há uma boa sinergia entre os membros, visões claras e objetivos comuns, e vantagens que superam em muito as dificuldades relatadas.

Por fim, considerando o objetivo deste trabalho, no que se refere à temática governança em rede e adaptação às mudanças climáticas, a associação Adapt.local pode ser analisada pelo escopo de uma iniciativa de governança colaborativa. Isso se dá pela observação das características que configuram os arranjos colaborativos, essencialmente uma estrutura verticalizada, com poder igualmente distribuído, e direcionado a solução de um problema complexo, que é a adaptação local às mudanças climáticas. E, o relato desta experiência com análise científica apresentada neste trabalho tem potencial para gerar guias de ação aos países latino-americanos que enfrentam os mesmos desafios na gestão local ambiental.

## Referências

ADGER, W.N. Social and ecological resilience: are they related? **Progress in Human Geography**, v. 24, p. 347–364, 2000.

AGRANOFF, R. Leveraging networks: a guide for public managers working across organizations. Arlington: **IBM Endowment for The Business of Government**. 2003.

AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. 'Big questions in public network management research'. **Journal of Public Administration**. 2001.

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative Governance in Theory and Practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.

BASSET, T. J.; FOGELMAN, C. Déjà vu or something new? The adaptation concept in the climate change literature. **Geoforum**, v. 48, p. 42-53, 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2013.04.010>>.

COAFFEE, J.; THERRIEN, M.-C.; HENSTRA, D.; ALDRICH, D. P.; MITCHELL, C. L.; TSENKOVA, S.; RIGAUD, E. Urban resilience implementation: A policy challenge and research agenda for the 21st century. **Journal Contingencies and Crisis Management**, v. 26, p. 403-410, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/1468-5973.12233>>.

FONSECA, João José Saraiva. **Metodologia da Pesquisa Científica**. Universidade Estadual do Ceará. 2002.

FORD, J.D.; BERRANG-FORD, L.; PATERSON, J. A systematic review of observed climate change adaptation in developed nations. **Climatic Change**, v. 106, p. 327–336, 2011.

GUERRA, J., VALENTE, S., FERREIRA, J. G., CORREIA, A., ALVES, A., GREGÓRIO, V., SCHMIDT, L. ClimAdaPT.Local – Resultados preliminares de um inquérito alargado. In: Portugal, território de territórios. **Atas do IX Congresso Português de Sociologia**, Lisboa: Associação Portuguesa de Sociologia. 2016. Disponível em: <[http://www.aps.pt/ix\\_congresso/actas](http://www.aps.pt/ix_congresso/actas)>.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

IPCC. **Full Report**. Disponível em: <[https://report.ipcc.ch/ar6/wg2/IPCC\\_AR6\\_WGII\\_FullReport.pdf](https://report.ipcc.ch/ar6/wg2/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2022.

JERNECK, A.; OLSSON, L. Adaptation and the poor: development, resilience and transition. **Climate Policy**, v. 8, n. 2, p. 170-182, 2008.

KLIJN, E-H.; KOPPENJAN, J.F.M. Governance network theory: past, present, and future. **Policy and Politics**, v. 40, n. 4, p. 187-206, 2012.

KLIJN, E-H.; KOPPENJAN, J. F. M. **Governance networks in the public sector**. Abingdon: Routledge, 2016.

MILWARD, H. B.; PROVAN, K. G. **A manager's guide to choosing and using collaborative networks**. Washington: IBM Center for the Business of Government, 2006.

MOTA, L. F.; BITTENCOURT, B. Governação pública em rede: contributos para sua compreensão e análise (em Portugal e Brasil). **Tempo Social**, v. 31, n. 2, p. 199- 219, 2019.

MOURATO, J.; SCHMIDT, L.; FERRÃO, J.; BUSSLER, A. Reframing adaptation to climate change in Portugal: the case of ClimAdaPT.Local. In: DELICADO, A.; DOMINGOS, N.; SOUSA, L. **Changing societies: legacies and challenges**. Imprensa de Ciências Sociais (ICS), Lisboa, p. 153-177, 2018.

NOOTEBOOM, B. Learning and Innovation in Inter-Organizational Relationships and Networks. **CentER Discussion Paper**; Vol. 2006-39. Organization, 2006.

PORTAL AUTÁRQUICO. **Entidades Autárquicas**. Disponível em: . Acesso em: <<https://portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/subsetor-da-administracao-local/entidades-autarquicas/>>. Acesso em: 30 abr. 2024.

PROVAN, K.; KENIS, P. Modes of network governance: structure, management, and effectiveness. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 2, p. 229-252, 2008.

SCHMIDT, L.; ALVES, A. F.; VALENTE, S.; MOURATO, J. M. Outlining community perceptions of climate change in local adaptation strategies development: the case of ClimAdaPT.Local. In ALVES, F., LEAL, W., AZEITEIRO, U. (Eds.), **Theory and Practice of Climate Adaptation**. Climate Change Management. Cham: Springer, p. 219-233. 2018.

SØRENSEN, E.; TORFING, J. Introduction: governance network research: towards a second generation. In: SØRENSEN, Eva; TORFING, Jacob (eds.). **Theories of democratic network governance**. Houndmills: Palgrave Macmillan, p. 1-21, 2007.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 2 ed. Porto Alegre: Bookman. 2001.