

O PROBLEMA DA MUDANÇA CLIMÁTICA NA AMÉRICA LATINA

By Patricia Romero Lankao

Através de um panorama de várias políticas de mitigação e adaptação, Patricia Romero Lankao explica por que as cidades latino-americanas devem preocupar-se com a mudança climática.

Os centros urbanos latino-americanos registraram níveis e rotas de desenvolvimento diferentes das que prevaleceram nos países de alta renda; de modo similar, também diferem suas trajetórias de emissões. As emissões de carbono per capita em áreas urbanas, tais como Austin e Distrito de Colúmbia, são de 6 a 20 vezes mais altas do que as registradas em São Paulo, Rio de Janeiro e Cidade do México. Isto poderia levar muitos à conclusão de que as cidades da América Latina não deveriam preocupar-se com as mudanças climáticas, especialmente quando se defrontam com o desemprego, déficit habitacional e outras preocupações mais prementes para seu desenvolvimento. Considerando que as nações mais ricas emitem a maior quantidade de gases de efeito estufa, conclui-se que o estilo de vida consumista dos ricos é o que provoca as mudanças climáticas e, portanto, estas nações têm que agir com urgência para reduzir suas emissões e evitar danos catastróficos e irreversíveis. No entanto, há dois grupos de razões pelas quais os centros urbanos da região precisam atentar para esse crescente fenômeno global. Primeiro, nossas cidades são especialmente vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas e se defrontam com os impactos da poluição atmosférica na saúde dos cidadãos; segundo, as cidades também podem exercer um papel central em nossos esforços para enfrentar ou adaptar-nos às ondas de calor, às enchentes e às demais intempéries climáticas, e reduzir ou mitigar as emissões de gases de efeito estufa e outros poluentes atmosféricos.

A incidência de desastres climáticos nas cidades aumentou mais do que o dobro, no período entre 1970 e 2005. Entre esses desastres, incluíram-se não apenas furacões destruidores, como Mitch (1998) e Wilma (2005), e dois episódios intensos do El Niño, que, juntamente com as transformações nas formas de ocupação do solo, resultaram em enchentes, secas, deslizamentos de terra e outras catastrofes, matando pessoas e afetando as populações, a infra-estrutura e as atividades econômicas de inúmeras áreas urbanas.

A ruptura de nosso sistema climático aumentará os riscos e as razões de preocupação que as cidades da América Latina – onde vive 77% da nossa população – já enfrentam hoje. Exemplificando, os habitantes urbanos nas Zonas Costeiras de Baixa Elevação serão expostos a tempestades que trazem em sua esteira enchentes e prejuízos, erosão costeira e um aumento na salinidade dos aquíferos. Os centros urbanos no Norte do Chile, no Nordeste do Brasil e no Norte do México, bem como em outras regiões áridas e semi-áridas, enfrentarão problemas específicos de escassez de água. Muitas bacias hidrográficas receberão menor precipitação, o que, por sua vez, reduzirá a disponibilidade de água doce. Tal ocorrência será especialmente penosa para as cidades em crescimento e grandes cidades que já se defrontam com sérios problemas de suprimento de água doce – como é o caso dos centros urbanos ao longo da fronteira dos EUA com o México. Como ficou bem ilustrado pelas inundações rápidas e violentas e pelos deslizamentos de terra ocorridos em dezembro de 1999 em Caracas, que mataram quase 30 mil pessoas, ou as enchentes decorrentes do furacão Stan, em 2005 (que deixou mais de 1.500 mortos), eventos como chuvas acima da média ou mais torrenciais associadas com a mudança climática estão relacionados a riscos de enchentes e aumento de deslizamentos de terra e de correntes de lama. Espera-se que, em decorrência das mudanças climáticas, ocorra o surgimento de uma série de riscos à saúde. Temperaturas extremas, unidas à poluição do ar e ao efeito de ilhas de calor, criarão problemas respiratórios e desconfortos relacionados com o calor. Doenças transmitidas pela água e por vetores decorrerão das mudanças na temperatura, na precipitação e/ou na umidade. Espera-se, também, a incidência de riscos menos diretos, tais como um impacto negativo na subsistência das populações, na oferta de alimentos e no acesso à água e a outros recursos naturais.

A capacidade adaptativa, isto é, a capacidade das cidades, de sua população e de suas atividades econômicas de reduzir os estresses climáticos ou de lidar

com suas conseqüências é um determinante tão importante dos impactos do clima quanto o é a exposição ao mesmo. As cidades latino-americanas têm tido uma dura batalha para assegurar alguns dos muitos determinantes da capacidade adaptativa – ou mesmo falhado completamente. Durante a década de 1990, 48% dos trabalhadores urbanos eram empregados no setor informal, sem acesso às fontes adequadas e estáveis de renda. No contexto da reforma estatal dos últimos 25 anos, o fornecimento de serviços públicos na área de transporte, atendimento à saúde, água e saneamento foi praticamente abandonado pelo Estado, ou “descentralizado” para o setor privado e autoridades municipais. Tudo isso impactou negativamente os principais determinantes da capacidade adaptativa, tais como receitas estáveis e suficientes, acesso à água, eletricidade, alimentação, atendimento em saúde, educação e outros serviços e infra-estruturas.

Muitas cidades não possuem rodovias resistentes ao clima. A proporção de habitantes urbanos que não têm água encanada em suas casas varia de 1,2%, no Chile, a 42% em El Salvador, enquanto que o percentual dos que não possuem sistemas de esgotos varia de 13%, no Chile, a 77% no Paraguai. Cerca de 37% do estoque habitacional da região é inapropriado no que tange a proteção contra desastres e doenças. Muitas casas estão situadas em terra ocupada ilegalmente ou em terrenos subloteados, o que inibe quaisquer investimentos em construções mais sólidas. Grandes setores da população de baixa renda vivem em áreas de risco e locais perigosos – por exemplo, as planícies aluviais – que são os únicos locais passíveis de serem ocupados por eles e que estão a uma distância razoável das oportunidades de auferir alguma renda. Assim sendo, é difícil falar em adaptar a infra-estrutura e os prédios que nem existem nesses locais. É mais adequado referir-se a déficits de adaptação, ou até mesmo à falta de capacidade adaptativa.

A América Latina tem uma longa história de adaptação aos impactos dos estresses relacionados à variabilidade do clima, inclusive a eventos meteorológicos extremos. Algumas iniciativas são adaptações autônomas que ocorrem sem qualquer planejamento específica. Na Costa Rica e no Equador, por exemplo, as comunidades melhoraram a construção de suas moradias com faixas de concreto armado usado como alicerce, e paredes de bambu que não tocam o solo como forma de reagir às enchentes e secas. As famílias de baixa renda em El Salvador investem uma média de 9% de sua renda em ações de redução de risco – como, por exemplo, a diversificação de sua subsistência, cercando-se de ativos que possam ser facilmente vendidos na eventualidade de

uma catástrofe. No entanto, o efeito dessas ações vê-se limitado pela natureza individual dos investimentos das famílias, pela falta de organizações representativas da comunidade através das quais fossem projetadas e implementadas medidas no âmbito do assentamento todo, e também pela falta de apoio por parte das agências governamentais.

Há bons exemplos de governos municipais, tais como em Manizales, na Colômbia, e o de Ilo, no Peru, que estão adotando medidas, em conjunto com ONGs, comunidades e outros atores locais para promover o desenvolvimento e, assim agindo, reduzir a vulnerabilidade. Os governos e as partes envolvidas implementaram ações para evitar que as populações de baixa renda, que se multiplicam com rapidez, se estabeleçam em locais perigosos, e também para melhorar o padrão de vida dos pobres e para proteger e regenerar áreas ecológicas fragilizadas. Trata-se de uma ilustração de como as políticas em favor do desenvolvimento e da população pobre podem aperfeiçoar a capacidade adaptativa.

O problema é que a maior parte das práticas de adaptação motivadas por políticas são respostas a desastres, e não políticas que reduzam ativamente os riscos e contemplem os fatores que possam tornar ainda mais vulneráveis os grupos mais pobres. A qualidade precária da infra-estrutura e a falta de manutenção são importantes determinantes para que as represas falhem, para que os hospitais e escolas públicas entrem em colapso, assim como pontes e rodovias, em decorrência dos desastres relacionados ao clima. Apenas 150 mil domicílios, em um universo de 16 milhões (ou seja, menos de 1%), tinham cobertura de seguro contra desastres, no México, em 1998. O índice de cobertura de seguro para as enchentes na Venezuela, em 1999, somente respondia por 1,4% das perdas totais. Como ficou claro por eventos como o Furacão Stan, que atingiu México e Guatemala, em 2005, a maior parte dos custos recaem sobre os indivíduos, que os gerenciam através da solidariedade da família e de outras redes, se existentes. A falta de transparência nas licitações para obras públicas frequentemente levam à corrupção e a infra-estrutura e edificações de qualidade precária. Muitos governos urbanos também têm relacionamentos antagônicos com os grupos de baixa renda. A descentralização deveria ter ajudado a resolver tais questões. Contudo, em muitos casos, a descentralização (e a transferência das responsabilidades para as autoridades urbanas) não foi acompanhada por aumento nas receitas ou na capacidade de aumentá-las. Na maioria dos casos, a reforma do Estado, durante a década de 1990, enfraqueceu muitos dos mecanismos que apóiam a

capacidade adaptativa, pois o Estado virou as costas ao transporte público, ao atendimento em saúde e às obras públicas.

Apesar de as cidades latino-americanas não serem grandes emissoras, elas devem atentar para ações que visem reduzir as suas emissões. Primeiro, as cidades ricas como Tóquio e Barcelona têm níveis bem baixos de emissões per capita. As cidades latino-americanas precisam atacar alguns dos fatores que estão reduzindo a capacidade das cidades de promover padrões sustentáveis de urbanização, a saber: o crescimento urbano extensivo, o aumento da distância entre moradia e emprego associada a esse crescimento, e o crescente uso de meios de transporte de baixa capacidade.

Buenos Aires, Santiago e Cidade do México, por exemplo, vivenciaram, nas últimas duas décadas, uma expansão urbana multicêntrica ou de acordo com as regiões, formada por localidades urbanas de primeira e segunda ordem que se estenderam ao longo das principais rodovias e que são ligadas funcionalmente à cidade grande. Esta rota de urbanização está associada a relevantes conseqüências para as emissões de GEE (gases de efeito estufa) e também para outras emissões atmosféricas. Como bem o ilustra a Cidade do México, a distância que os habitantes percorrem entre casa e trabalho e o tempo de viagem aumentaram de 3,5 km a 16,8 km/h, de ônibus, em 1987, para 5,6 km a 16,7 km/h, no ano 2000. Talvez a situação do transporte de carga seja idêntica. Padrões de crescimento urbano ainda mais extensivos se correlacionam com as variações no uso do carro, no consumo de combustível e, conseqüentemente, com mais emissões.

Segundo, há grandes diferenças dentro dos centros urbanos. Equidade e afl uência, em outras palavras, são outras dimensões-chave para as pegadas de carbono deixadas pelas cidades latino-americanas. O setor de transportes da Cidade do México, que é responsável pela parcela mais alta (34,7%) das emissões de CO₂, pode também ilustrar o peso da equidade. Os carros particulares contribuem com apenas 16% dos segmentos de viagens diárias da cidade. Mas, mesmo assim, ainda respondem por 40,8 % das emissões CO₂, ao passo que os transportes públicos representam 82% dos segmentos de viagens diários, mas, no entanto, emitem 25,9% das emissões de CO₂. Portanto, um determinante-chave dos gases de efeito estufa e de outras emissões atmosféricas são os padrões de consumo dos setores de renda média e alta, juntamente com os sistemas de produção que se beneficiam de tal consumo.

Terceiro, a tomada de decisão das políticas na Cidade do México e em outras cidades latino-americanas engajadas na campanha do Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais (ICLEI), bem como em outras iniciativas climáticas, ilustra o papel que as autoridades urbanas podem exercer na redução das emissões. Demonstra que as políticas que tratam de outros problemas, tais como poluição atmosférica e energia, podem, com freqüência, ser adaptadas a custo baixo ou a custo-zero, para reduzir a emissão de gases de efeito estufa e, simultaneamente, melhorar a saúde da população. A queima de combustíveis fósseis está vinculada à mudança climática, à segurança da energia e à poluição do ar. Portanto, as reduções na quantidade de combustível queimado acarretarão emissões mais baixas de gases de efeito estufa, custo mais baixo de energia e menores impactos na saúde e no meio-ambiente, decorrentes de emissões reduzidas de poluentes do ar e seus precursores. No entanto, há que se dar atenção não apenas às sinergias, mas também aos conflitos entre esses três domínios das políticas. Por exemplo, as normas para a melhoria da eficiência de combustível dos veículos podem reduzir a poluição local e as emissões de CO₂ por veículo-km. Ainda assim, podem resultar em um aumento das emissões, caso aumentem as distâncias das viagens de carro ou caso os motoristas troquem seus carros por modelos com motores mais potentes.

Em resumo, há várias razões pelas quais as cidades latino-americanas necessitam atacar seus inúmeros elos com a mudança climática: elas concentram indústrias, transportes, domicílios e muitos dos emissores de gases de efeito estufa e outros poluentes atmosféricos. Elas também são afetadas por furacões, tempestades, escassez d'água e outras intempéries que as mudanças climáticas só farão agravar. Ademais, sem a mudança climática, estas cidades já possuem déficits de adaptação. Portanto, há que se empreender ações para tratar desses problemas e, ao fazê-lo, melhorar a capacidade adaptativa das populações urbanas, das atividades econômicas e das infra-estruturas. As cidades latino-americanas são fonte de iniciativas, políticas e ações direcionadas à redução ou mitigação das emissões e ao tratamento ou a adaptação às mudanças de clima. No entanto, tais medidas ainda são mínimas, ineficazes e não direcionadas à mudança climática.

Patricia Romero Lankao é Vice Directora do Institute for the Study of Science and the Environment no National Centre for Atmospheric Research dos Estados Unidos.

Contact:

Cities Programme
London School of Economics
Houghton Street
London WC2A 2AE

+44 (0)20 7955 7706
urban.age@lse.ac.uk
www.urban-age.net

Alfred Herrhausen Society
Deutsche Bank
Unter den Linden 13/15
10117 Berlin
Germany

T +49 (0)30 3407 4201
ute.weiland@db.com
www.alfred-herrhausen-gesellschaft.de



a worldwide investigation into the future of cities
organised by the Cities Programme
the London School of Economics and
Political Science and the Alfred Herrhausen Society, the
International Forum of Deutsche Bank



THE LONDON SCHOOL
OF ECONOMICS AND
POLITICAL SCIENCE ■

Alfred Herrhausen Society
The International Forum of Deutsche Bank

