



Konrad
Adenauer
Stiftung



ECLA

Programa Regional Segurança
Energética e Mudanças Climáticas
na América Latina

GOVERNANÇA CLIMÁTICA URBANA: A EXPERIÊNCIA DA AMÉRICA LATINA

Por Karina Marzano
e Tim Cholibois

Karina Marzano

Coordenadora de
Projetos, Programa
Regional Segurança
Energética e Mudanças
Climáticas na América
Latina - Fundação
Konrad Adenauer

Tim Cholibois

Consultor Externo,
Programa Regional
Segurança Energética
e Mudanças Climáticas
na América Latina
- Fundação Konrad
Adenauer

Resumo

A atual política de mudança climática ocorre em diferentes níveis institucionais. Por um lado, os governos estão tentando encontrar um quadro político para um acordo climático global sob os auspícios das Nações Unidas. Por outro lado, uma diversidade de iniciativas locais, especialmente redes de cidades foram estabelecidas nos últimos anos e de forma autônoma implementaram medidas para combater as alterações climáticas e intercambiar boas práticas. Esta tão chamada abordagem ascendente é intensificada pelo fato de que as cidades têm se tornado focos para inovação sociopolítica e tecnológica. A alta densidade de talento, tecnologia e capital localizada em áreas urbanas, a necessidade de encontrar soluções inovadoras para os problemas urgentes das alterações climáticas e o crescimento da população, e o papel das cidades como motores do crescimento econômico promovem a criatividade colaborativa e estimulam a inovação. Tornando-se cada vez mais independentes desde a perspectiva institucional, as cidades têm surgido como a força motriz por trás da implementação de medidas relativas à política do clima. Este artigo apresenta os benefícios de lidar com as mudanças climáticas a nível local e tem como objetivo demonstrar como as cidades têm se tornado centros de inovação nesta área. Tendo como foco a América Latina, especialmente o Brasil, este trabalho mostra oportunidades de cooperação entre as cidades e as empresas que têm o potencial de acelerar ainda mais o processo de combater às mudanças climáticas e são, portanto, de vital importância para alcançar uma forma mais sustentável de urbanização.

Introdução

Este século vai trazer grandes mudanças para a sociedade do nosso planeta. Devido ao crescimento populacional em tempo recorde, a população da Terra terá atingido os 9,5 bilhões até 2075, e a face do nosso planeta terá mudado para sempre¹. Em nenhum lugar essa mudança se torna mais evidente do que nas cidades. À medida que um número cada vez maior da população rural migra para as áreas urbanas, a fim de encontrar um emprego, estima-se que 66% da população mundial viverá em cidades até 2050. Trata-se de uma afluência adicional de cerca de 2,5 bilhões de pessoas dentro das próximas três décadas e meia². De acordo com John Wilmoth, Diretor da Divisão de População do Departamento dos Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas, “administrar áreas urbanas se tornou um dos desafios mais importantes do desenvolvimento no século 21”. Ele afirma ainda que o sucesso da agenda do desenvolvimento pós-2015 da ONU depende em grande parte de se é possível ou não construir cidades sustentáveis.

Responsáveis por 80% do PIB global, as cidades são um dos principais motores do crescimento econômico. Em seu papel como potências econômicas, as cidades criam postos de trabalho e competem entre elas, a fim de atrair investimentos. Para manter-se à tona neste estado constante de competição, as cidades são obrigadas a inovar, modernizar e adaptar a uma velocidade rápida. Ao mesmo tempo, elas têm de fornecer aos seus cidadãos e atender suas demandas, que incluem uma infraestrutura boa e acessível e uma ampla gama de serviços municipais. Por isso, é essencial que os governos municipais manejem os problemas onde eles ocorrem: no nível local. A alta densidade de talento, tecnologia e capital acumulado nos espaços urbanos tem feito das cidades focos para a criatividade colaborativa e, conseqüentemente, para a inovação sociopolítica e tecnológica. Politicamente falando, as cidades também aumentaram em importância. Especialmente na América Latina, uma onda de descentralização que começou em meados dos anos 1980 tem equipado os municípios com novas competências e recursos e transferido uma quantidade considerável de poder para os governos sub-nacionais³. A solução de problemas a nível local ecoa o disposto na Agenda 21 para “pensar global, agir local” e tem se tornado conhecida como a chamada abordagem ascendente, a qual tem se estabelecido como uma alternativa ao tradicional método descendente de resolução de problemas usualmente empregado na esfera política.

1 North Atlantic Treaty Organization (NATO). 2011. NATO Review. Disponível em: http://www.nato.int/docu/review/2011/climate-action/Population_growth_challenge/EN/index.htm

2 United Nations Department of Economic and Social Affairs (DESA). 2014. World's population increasingly urban with more than half living in urban areas. World Urbanization Prospects. Disponível em: <http://www.un.org/en/development/desa/news/population/world-urbanization-prospects-2014.html>

3 Nickson, A. 2011. Where Is Local Government Going in Latin America? A Comparative Perspective. Swedish International Centre for Local Democracy. Disponível em: http://www.icld.se/pdf/ICLD_wp6_printerfriendly.pdf

Esta recém-descoberta importância das cidades torna-se particularmente evidente no campo da política climática. Devido ao fato das cidades serem responsáveis por 75% do consumo mundial de energia e 80% das emissões de CO₂⁴, elas são as maiores causadoras da mudança climática, da qual são, simultaneamente, vítimas. A fim de lidar com as repercussões dos padrões climáticos e temperaturas mutantes, mitigar os possíveis riscos e se adaptar ao novo status quo, os governos municipais cooperam cada vez mais uns com os outros para criar plataformas de partilha de conhecimentos e trocar boas práticas. Finalmente, essas cidades, que são mais sustentáveis e resistentes às mudanças climáticas, vão se destacar entre seus pares e, assim, fazer melhor na competição acima mencionada. Para acelerar este processo, muitas partes interessadas estão se reunindo para encontrar respostas para o problema premente da mudança climática. A participação do setor privado nesta nova forma de diálogo com os governos locais é menos avançado, embora exista um enorme potencial nesta área: Ao contrário de cidades, as empresas têm a especialização técnica e recursos financeiros para implementar soluções inovadoras e, portanto, o potencial de criar valor partilhado nas cidades. Um estudo de 2014 pelo Carbon Disclosure Project (CDP) confirma que as necessidades das cidades e as empresas estão estreitamente alinhadas e congruentes em grandes partes: quase 80% das cidades participantes esperam que a mudança climática afete assim como as empresas que trabalham nas cidades, com dois terços dos municípios vendo potenciais oportunidades econômicas que surgem de problemas relacionados com o clima⁵. Diz-se que o mercado para essas chamadas Iniciativas para Cidades Inteligentes crescerá de cerca de US \$ 507.000 bilhões em 2012 para USD 1,266 bilhões até 2019⁶.

As cidades como centros de inovação já se tornaram uma realidade na América Latina, uma das regiões mais urbanizadas do mundo, onde se projeta que 90% da população viverá em áreas urbanas até 2020. Frequentemente, as áreas urbanas da região não são capazes de lidar com o rápido crescimento da população resultante da migração rural levando a elevadas taxas de pobreza e criminalidade. Para criar uma ordem econômica mais sustentável, é necessário respeitar as dimensões sociais da sustentabilidade e incluí-las no processo de planejamento da cidade. Além disso, é importante levar em conta as considerações ambientais e preparar intensivamente cidades para as possíveis ramificações das mudanças climáticas. A América Latina e o Caribe são considerados particularmente vulneráveis nesta área, com 73% de sua população urbana vivendo em zonas costeiras baixas (LLCAs⁷), ou seja, essas regiões que serão mais afetadas pelo aumento do nível do mar e eventos climáticos extremos. Por isso, a inovação e a sustentabilidade não são apenas ideias extravagantes na América Latina, mas questões de sobrevivência.

4 United Nations Environmental Programme (UNEP). Cities and Buildings. Disponível em: http://www.unep.org/SBCI/pdfs/Cities_and_Buildings-UNEP_DTIE_Initiatives_and_projects_hd.pdf

5 Carbon Disclosure Project (CDP) Latin America. 2014. Seizing the Opportunities for collaboration between cities and business for sustainable economies. Disponível em: http://www.kas.de/wf/doc/kas_40014-1522-2-30.pdf?141217185035

6 Transparency Market Research. 2014. Global Smart Cities Market - Industry Analysis, Size, Share, Growth, Trends and Forecast, 2013 – 2019. Disponível em: <http://www.transparencymarketresearch.com/smart-cities-market.html>

7 Inter-American Development Bank. 2015. Urban development challenges in Latin America and the Caribbean. Disponível em: <http://www.iadb.org/en/topics/emerging-and-sustainable-cities/responding-to-urban-development-challenges-in-emerging-cities,6690.html>

Este artigo apresenta os benefícios de lidar com questões relacionadas com a mudança climática a nível local e tem como objetivo mostrar como as cidades tem se tornado centros de inovação no decorrer deste processo. Com claro destaque na América Latina e no Brasil, em particular, este artigo discute o papel dos governos locais em atividades de mitigação e adaptação climáticas e apresenta várias iniciativas que demonstram o nível avançado de autonomia dos governos municipais. Argumenta-se que as redes de cidades são a personificação desta nova abordagem de base local para a política climática e fundamental para a difusão da inovação neste setor. Além disso, este artigo apresenta oportunidades de cooperação entre cidades e empresas nesta área que têm o potencial para acelerar ainda mais o processo de combate à mudança climática e são, portanto, decisivas para alcançar uma forma mais sustentável de urbanização.

As redes de cidades personificam a nova abordagem ascendente para lidar com as consequências da mudança climática a nível local

Como principais responsáveis pelas emissões globais de GEE, as cidades têm se tornado intervenientes chave em questões relacionadas ao clima. Ao mesmo tempo, os impactos da mudança climática são mais visíveis nas cidades: aumento da temperatura, precipitação, inundações, secas, tempestades, eventos climáticos extremos e elevação do nível do mar, tudo afeta diretamente e de modo mais severo as zonas urbanas densamente povoadas. Não é surpreendente ver que 75% das restrições ambientais em todo o mundo já estão sendo implementadas ao nível da cidade⁸. Mas, as cidades não são só parte do problema, elas podem também ser parte da solução⁹.

Em termos de governança, deveriam se ressaltar o interesse e a capacidade dos municípios metropolitanos para promover políticas integradas e inovadoras iniciativas locais que melhoram a qualidade ambiental. Os governos locais podem lidar de forma eficiente com infraestrutura urbana, fornecer serviços públicos essenciais e, portanto, são capazes de influenciar as decisões da população local e ambiente empresarial. As cidades têm demandas específicas e a capacidade de colocá-las em prática sem necessitar ampla participação de outros níveis de governo. Isto leva a um grau considerável de autonomia e independência na implementação de soluções às questões ambientais. Através do desenvolvimento de projetos-piloto em pequena escala, que podem posteriormente ser replicados e divulgados a outras localidades, contextos e níveis de governo, as cidades têm agora o poder de contornar os governos nacionais e estabelecer-se como pioneiros na luta contra a mudança climática.

8 Eletrobras, 2014. Seminar "O Balanço Energético Municipal do Rio de Janeiro e Contribuições para Cidades mais Sustentáveis". UFRJ/COPPE and Centro Clima.

9 La Royere, E.L. 2013. A. Importância da Elaboração dos Inventários de Emissões de Gases de Efeito Estufa nas Capitais Brasileiras. CentroClima/LIMA/PPE/COPPE/UFRJ. 2o Encontro dos Secretários de Meio Ambiente das Capitais CB 27. Disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/9640-1442-1-30.pdf>

O recente surgimento e atividade laboriosa de várias redes de cidades demonstram quão longe este processo já veio e simboliza tanto o aumento da autonomia das cidades como a necessidade de espalhar rapidamente inovação e boas práticas a nível internacional. A criação destas redes transnacionais de governos locais representa uma nova forma de cooperação internacional descentralizada, que tem se tornado vital para lidar com a mudança climática a nível local. O C40 "Cidades do Grupo de Liderança em Clima" é o exemplo mais proeminente de tal iniciativa. Esta coalizão global compreende 70 megacidades de todo o mundo que, coletivamente, tomam medidas para reduzir as emissões de gases de efeito estufa. Só em 2013, as cidades do C40 têm implementado mais de 8.000 ações climáticas¹⁰. Naquele ano, o prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes foi eleito presidente do C40, para honrar o sucesso da cidade no âmbito do desenvolvimento urbano sustentável e políticas de melhoria da resiliência. A eleição de um prefeito da América Latina como o chefe da rede demonstra a crescente tendência e vontade para incluir o Sul Global neste tipo de iniciativas, que tem sido um objetivo pronunciado do mandato de Paes.

As cidades da América Central e da América do Sul são membros de uma variedade de abordagens cooperativas tais como: Baixo carbono, cidades habitáveis, iniciativa do Banco Mundial; Programa das Cidades Sustentáveis da ONU-Habitat e PNUMA; e Cidades Emergentes e Sustentáveis, iniciativa do Banco Interamericano de Desenvolvimento, para citar apenas algumas.

Ao falar sobre a dimensão local, é importante mencionar que a América Latina tem também as suas próprias iniciativas de rede nacional, que estão se tornando cada vez mais popular em escala internacional. Um desses casos de sucesso é a rede das secretarias ambientais das 27 capitais do Brasil, CB27. Sua origem foi a Conferência Mundial do Clima Rio +20, que reuniu líderes mundiais, milhares de funcionários do governo, o setor privado, ONGs e muitos outros atores para reduzir a pobreza, promover a igualdade social e assegurar a proteção ambiental¹¹. CB27 é uma plataforma que facilita a comunicação entre as capitais regionais brasileiras sobre questões relacionadas com a gestão ambiental. Apesar de ser relativamente nova e ainda incipiente no mundo em desenvolvimento, esta abordagem de rede para a governança climática urbana tem um grande potencial para a inovação em termos de políticas de mitigação e adaptação. Tem sido frequentemente apresentada como um exemplo inovador de implementar e desenvolver a política ambiental do nível local a uma escala internacional, mais recentemente na conferência COP20, em Lima, Peru, onde representantes ambientais das cidades dos Estados membros da Aliança do Pacífico, o Chile, a Colômbia, o México e o Peru, assinaram uma declaração para formar uma rede similar. Da mesma forma, as reuniões entre cidades mexicanas estão sendo atualmente organizadas com a intenção de mostrar como as redes de cidades estão cada vez mais se tornando uma realidade na América Latina¹².

10 Paes, E. 2014. Cities are leading the fight against climate change. Climateaction 2014-2015. United Nations Environmental Programme. November 2014.

11 United Nations Conference on Sustainable Development (UNCSD). 2012. About the Rio+20 Conference. Disponível em: <http://www.uncsd2012.org/about.html#sthash.ASCoemRj.dpuf>

12 Konrad-Adenauer-Stiftung Regional Programme Energy Security and Climate Change Latin America. 2015. Sustainability Opportunities and Challenges for Mexican Cities. Disponível em: <http://www.kas.de/energie-klima-lateinamerika/en/events/62734/>

A colaboração multilateral é fundamental para o sucesso da implementação e disseminação de soluções ambientais pioneiras

Apesar de que um alto nível de atividade neste campo deveria ser saudado, a miríade de diferentes redes de cidades pode ser às vezes uma maldição em vez de uma bênção. Tomemos o caso dos inventários de emissões de gases de efeito estufa, por exemplo: um grande número de intervenientes de diferentes setores tem feito o seu negócio de desenvolvimento de metodologias a fim de registrar e gerir os seus dados ambientais, o que levou à coexistência de várias abordagens diferentes. No mesmo sentido do que a frase “muitos cozinheiros estragam a sopa”; muitas metodologias diferentes resultam em menor qualidade e, portanto, conjuntos de dados incomparáveis, levando a confusão entre os usuários finais destes dados. Por isso, é de extrema importância que o aumento da atividade neste setor esteja sempre acompanhado por um elevado grau de cooperação entre os diferentes intervenientes. É, por esse motivo, que na COP20 deste ano, em Lima, foi lançado o primeiro padrão global para medir as emissões de gases de efeito estufa das cidades, o Protocolo Global para Inventários de Emissões de Gases de Efeito Estufa para Cidades (GPC), em conjunto pelo C40, os Governos Locais pela Sustentabilidade (ICLEI) e o World Resource Institute (WRI). O GPC oferece uma abordagem harmonizada para medir as emissões de GEE. Com os conjuntos de dados unificados e comparáveis, os governos municipais e comunais podem lidar mais eficientemente com infraestrutura urbana e passar regulamentos ao nível local. Afinal, é aqui onde ocorre a mudança climática.

Ao compartilhar as boas práticas e trocar conhecimento regularmente, as redes de cidades são imprescindíveis para esse processo cooperativo de difusão da inovação. Um caso ideal para demonstrar como isso pode ser feito é o sistema de Bus Rapid Transit (BRT) que existe em muitas cidades latino-americanas. Implementado pela primeira vez e pioneiro em Curitiba, o BRT é um conceito flexível, que pode ser configurado especialmente para o mercado em que atua e adaptado ao ambiente físico, onde ele opera. É um sistema de transporte de alta capacidade que provê um serviço rápido, confiável e eficiente e tem pouco em comum com os sistemas tradicionais de transporte por ônibus. Usando corredores de ônibus exclusivos, o BRT atinge um desempenho equivalente ou mesmo elevado a um baixo custo. Além disso, tem o potencial de reduzir significativamente as emissões de CO₂. A Rede Integrada de Transporte de Curitiba inspirou o TransMilenio, o sistema BRT que atende Bogotá e a partir de 2012, tem 12 linhas totalizando 112 km (70 milhas) por toda a cidade, o que o tornou o maior sistema mundial de BRT. A rápida disseminação de sistemas BRT na América Latina e na Ásia, as duas regiões estão atualmente liderando a implementação de sistemas BRT com cerca de 56 e 35 cidades, respectivamente, mostra que as cidades enfrentam desafios semelhantes, que têm de responder com medidas localmente compatíveis. Os sistemas BRT, em oposição às tecnologias sobre trilhos, têm a capacidade de oferecer um sistema de transporte massivo de alta qualidade dentro dos orçamentos de ainda os municípios de baixa renda.

O setor privado fornece cada vez mais soluções climáticas inovadoras e localmente adaptáveis

O setor privado tem sido crucial para o sucesso dos sistemas BRT em muitas cidades latino-americanas. As empresas assim como os investidores têm desempenhado um papel vital no financiamento e implementação dessa ideia inovadora. Na Cidade do México, por exemplo, os ônibus foram financiados em grande parte pelo setor privado, com exceção de contribuições por parte do governo na criação das duas primeiras linhas. Isso mostra como o investimento privado pode ser mobilizado para infraestrutura resistente ao clima e de baixa emissão de carbono. Em Porto Alegre, os sistemas BRT ofereceram áreas dedicadas a varejo, serviços e atividades de publicidade, a fim de gerar receitas e atrair investidores privados para a construção dos terminais e uma grande parte da infraestrutura.

Devido à forte competição e à natureza dinâmica das empresas em comparação com as entidades públicas, o setor privado tem sido, tradicionalmente, a fonte mais importante de inovação. As empresas têm o know-how e competências para gerenciar projetos de maneira eficiente tanto em tempo quanto em orçamento. Por último, as empresas oferecem possibilidades de financiamento que permitem reduzir drasticamente os pagamentos antecipados e, assim, ajudar as cidades com as restrições orçamentais. Dado que a colaboração entre as empresas tradicionais e as prefeituras ainda é subdesenvolvida, o setor privado constitui uma fonte praticamente inaproveitada de inovação e financiamento. Se gerenciado corretamente, as empresas podem não só criar valor compartilhado, mas também ser um dos motores mais eficientes para a mudança social.

O Centro de Operações do Rio de Janeiro (COR) é um projeto brasileiro pioneiro, que funciona como o centro de monitoramento da cidade do Rio de Janeiro e tem como objetivo otimizar as funções e eficiência da cidade. É um modelo institucional inovador promovido por governos locais, que foi em grande parte possível graças ao envolvimento do setor privado. Em cooperação com outras multinacionais, como Cisco e Samsung, bem como com as empresas locais, a gigante de tecnologia norte-americana IBM estabeleceu o centro em 2010. Hoje, ela atua como a sede geral da prefeitura que integra cerca de 30 agências municipais e concessionários de serviço público, a fim de controlar e otimizar as operações de cidade.

A sala de controle, um centro de inteligência, tem a maior tela da América Latina, com 80 metros quadrados, onde mais de 70 controladores monitoram a cidade em tempo integral. A sala tem sido amplamente utilizada para rastrear os eventos climáticos extremos, como inundações e deslizamentos de terra, e também os padrões de tráfego para ajudar a reduzir os congestionamentos. O setor privado proporciona características, tais como análises de dados em tempo real, análises de previsão do tráfego, e uso automático de vídeo de tecnologia avançada. A experiência da IBM com o gerenciamento de mega dados tem sido vital neste processo, assim como o know-how de várias empresas start-ups e locais contratadas pela prefeitura para manter o funcionamento das operações do Centro. Um grande número de PME e startups originalmente convidadas para ajudar na implementação agora constituem a espinha dorsal do centro. O aplicativo Waze, bem conhecido por motoristas como o maior aplicativo de trânsito e navegação do mundo baseado em uma comunidade, foi uma das primeiras iniciativas para estabelecer um relacionamento mutuamente benéfico com o município do Rio de

Janeiro através do desenvolvimento de uma versão adaptada do aplicativo para os painéis do COR¹³.

No entanto, a inclusão do setor privado em projetos da cidade tradicionalmente pertencentes à esfera pública é apenas um lado da moeda. Para que esses projetos sejam bem-sucedidos, todas as partes envolvidas têm que entender que os projetos de colaboração com os governos municipais sempre exigem um elevado grau de adaptação às circunstâncias locais. Um exemplo é o Colab, um aplicativo brasileiro, lançado em 2013 como um canal virtual de denúncias onde qualquer pessoa pode publicar um problema local e compartilhá-lo com os amigos para apoio. Apesar do sucesso do aplicativo como uma rede social de nicho, houve dificuldades significativas na abordagem dos problemas enviados. Encontrou-se uma solução quando a cidade de Curitiba solicitou uma versão adaptada do aplicativo para o governo local. Uma parceria única como esta abriu um novo canal de comunicação entre a população e a administração municipal. Como uma ferramenta digital que permite aos cidadãos monitorar e avaliar os serviços municipais e propor soluções para o governo municipal, este aplicativo aumenta o sentido de responsabilidades compartilhadas, ocasiona o melhor gerenciamento de problemas e, eventualmente, resulta na entrega de melhores serviços aos cidadãos de Curitiba.

Parcerias Público-Privadas podem potencialmente emergir como o motor desta recém-descoberta forma de governança climática urbana cooperativa

Outro exemplo impressionante da inclusão do setor privado em serviços tradicionalmente fornecidos pelo Estado é o redesenho de concessões de água nas cidades colombianas de Cartagena e Barranquilla. Por meio da inclusão tanto dos operadores privados como dos acionistas privados locais, os municípios criaram empresas mistas de capital público e privado para melhorar o acesso à água e ao saneamento. Isto melhorou os serviços, reduziu as perdas de água não contabilizada através de medição e aumentou significativamente o acesso à água para as populações urbanas pobres. A sustentabilidade ao longo prazo deste programa foi garantida através da promoção do empreendedorismo local nos setores da água. No caso de Cartagena, a cidade conseguiu aumentar a cobertura de água e medição de menos de 70% e 30% no início dos anos noventa para cerca de 100% em 2006¹⁴. Da mesma forma, a cobertura de saneamento aumentou em mais de um quarto para 79% de 1996 a 2006¹⁵. Este sucesso só foi possível através da inclusão do setor privado em uma área geralmente dominada por instituições públicas.

13 <http://blogs.estadao.com.br/link/startups-de-tecnologia-ajudam-prefeituras-a-inovar/>

14 World Bank. 2006. Local Solutions Improve Water Supply and Sanitation Services in Colombia. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTWSS/Resources/colombia.pdf>

15 Marin, P. 2009. Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experiences in Developing Countries. Trends and Policy Options, No. 8. The World Bank / Public Private Infrastructure Advisory Facility. Disponível em: <http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/FINAL-PPPsforUrbanWaterUtilities-PhMarin.pdf>

Estas chamadas Parcerias Público-Privadas (PPP) são uma forma específica de colaboração entre os governos e o setor privado. O termo é usado para descrever acordos de longo prazo feitos entre o setor público e o privado, onde o setor privado realiza determinados serviços que normalmente seriam fornecidos pelo governo¹⁶. As PPP são, portanto, uma ferramenta para os governos compartilharem os riscos de certos megaprojetos, assegurarem a manutenção do projeto ao longo de sua vida útil, e circunavegarem restrições orçamentais, atraindo dinheiro do investidor privado. Eles garantem a prestação de serviços que é mais eficiente e/ou de melhor qualidade que se fosse fornecido por instituições públicas. Para o setor privado, muitas vezes as PPP representam oportunidades de investimento atraentes devido a que os contratos são de longo prazo e garantem uma receita fixa sob a forma de concessão, tarifas de uso, poupança monetizada, entre outros. Como as PPP estão frequentemente relacionadas com projetos de infraestrutura, elas são particularmente importantes para os países em desenvolvimento.

No entanto, os enquadramentos jurídicos estáveis e transparentes são um pré-requisito para o sucesso dos contratos das PPP. De acordo com o Índice Infrascopes do Fundo Multilateral de Investimentos, a América Latina como região tem se tornado mais atraente para os investimentos do setor privado. Nancy Lee, gerente-geral do Fundo Multilateral de Investimentos, afirma que "as PPP funcionam bem para o crescimento inclusivo quando estão projetadas de acordo com as boas práticas e respaldadas por leis e regulamentos fortes¹⁷". Mesmo a América Latina tendo feito grandes avanços nessa área, o ambiente é diferente de país para país, já que a cooperação bem sucedida com o setor privado depende das políticas nacionais de cada Estado. Por isso, existem alguns países que são mais favoráveis para as PPP do que outros; Chile, Brasil, Peru, México e Colômbia atualmente lideram os rankings. Não admira que quatro desses países sejam membros da Aliança do Pacífico, um bloco de livre comércio fundado em 2012, que, abertamente, adotam políticas favoráveis ao mercado para promover o crescimento econômico, sendo as PPP uma parte fundamental desta abordagem. A instauração de leis das PPP, portanto, tem de ser apoiadas por uma vontade política que não deve ser protecionista e retrógrada.

As leis das PPP precisam ser suficientemente claras, para garantir a avaliação de risco; suficientemente flexíveis, a fim de acomodar mudanças em condições típicas para contratos de longo prazo; e suficientemente inclusivas, para atrair investidores de todo o mundo. A necessidade de um enquadramento jurídico estável a nível nacional para regular a ação local demonstra quão estreitamente ligadas estão as abordagens ascendente e descendente. Nenhuma deve excluir a outra, mas devem andar de mãos dadas, a fim de garantir um funcionamento eficiente do governo. Em um cenário ideal, os diferentes níveis de governo são entidades autônomas que estão verticalmente integradas e se complementam entre si. Em um caso como este, o governo estadual poderia usar seus poderes legislativos para criar as leis necessárias que potencializem e capacitem órgãos

16 Public-Private Partnership in Infrastructure Resource Center for Contracts, Laws and Regulations (PPPIRC). 2014. What are Public Private Partnerships? World Bank Group. Disponível em: <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/what-are-public-private-partnerships>

17 Inter-American Development Bank. 2013. Chile, Brazil, Peru, Mexico and Colombia have best environment for PPPs in Latin America and the Caribbean. Disponível em: <http://www.iadb.org/en/news/news-releases/2013-02-12/environment-for-ppps-in-latin-american-and-caribbean,10327.html>

dos governos regionais e locais para encontrar, projetar e implementar as soluções mais adequadas. Portanto, este artigo conclui com um conjunto de recomendações políticas seletas que constituem, em nossas opiniões, os primeiros passos em direção a uma política climática sustentável, que reconhece o poder local.

Recomendações finais

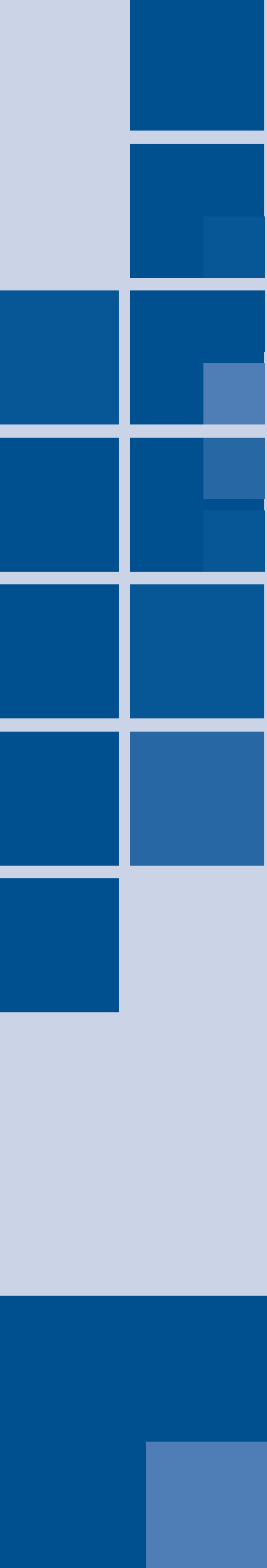
As várias realizações das redes de cidades, tais como C40, mostram que as cidades são perfeitamente capazes de implementar as políticas relacionadas com o clima, se concedidas um certo grau de autonomia. No entanto, muitas cidades latino-americanas ainda dependem completamente dos orçamentos municipais para o meio ambiente distribuídos pelos governos frequentemente centralizados. As restrições orçamentárias dos departamentos ambientais são agravadas devido ao fato da política ambiental não ser uma prioridade em muitos países ou municípios latino-americanos. Por isso, recomendamos assinalar uma percentagem fixa das alocações estaduais para causas ambientais, como é feito no Brasil, por exemplo, com a educação (25%) e a saúde (15%)¹⁸.

Uma segunda recomendação concerne o enquadramento jurídico das PPP, que tem de ser concebido de forma clara e amigável com o setor privado. Devem-se respeitar três características quando projetar estruturas de PPP: transparência, previsibilidade e responsabilização, devido a que as empresas só concertarão tais acordos se for possível uma avaliação confiável de risco possibilitada por leis nacionais¹⁹. A Lei Nacional de PPP do Brasil e as políticas similares em nível estadual, bem como o programa de concessões de rodovias pedagiadas da Colômbia, são exemplos para os quadros políticos favoráveis que têm impulsionado o IDE do país. Além disso, para mobilizar investimentos do setor privado e aumentar o número de PPP, os governos nacionais podem criar fundos que fornecem subsídios para as PPP, como o Fundo Nacional de Infra-estrutura do México (FONADIN).

Embora essas duas recomendações foram dirigidas aos governos nacionais, os governos locais também precisam se tornar mais pró-ativos. Nossa terceira recomendação apela às cidades a serem mais pró-ativas, tanto através da formação de novas redes de cidades e outras alianças multilaterais quanto através da alavancagem das já existentes. As cidades podem se beneficiar das redes de cidades existentes como plataformas para explorar ainda mais a sua capacidade como centros de inovação e aprender das experiências dos projetos desenvolvidos em outros municípios que enfrentam realidades semelhantes para economizar tempo e dinheiro. Não há necessidade de reinventar a roda cada vez que se preparam para enfrentar um desafio ambiental urbano. O GPC acima mencionado, que lida com inventários de municípios GEE, por exemplo, só foi possível graças a uma iniciativa coordenada entre um grupo de cidades que permitiu os formuladores de políticas estabelecerem uma linha de base para rastrear as tendências das

18 De acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

19 Marks, A. T. 2010. Public-Private Partnerships: Navigating the Waters in Latin America. Latin American Law and Business Report. Volume 18, Number 4. WorldTrade Executive / Thomson Reuters. Disponível em: <http://www.milbank.com/images/content/1/2/1268/0410-Marks-PublicPrivatePartnerships-Navigating-the-Waters-in-La.pdf>



emissões, desenvolver estratégias de mitigação e avaliar os progressos. A organização alemã sem fins lucrativos, Engagement Global, mostra que essa cooperação pode acontecer também internacionalmente e estimula parcerias em cidades gêmeas. Uma delas foi desenvolvida entre as cidades de Rio de Janeiro e Colônia, que se ajudaram reciprocamente em programas de sustentabilidade local. O Rio apoiou Colônia com a produção de seu inventário, enquanto Colônia ajudou o Rio em matéria de gestão de resíduos. Neste caso, o inventário do Rio foi produzido pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, que mais uma vez indica a importância de envolver um conjunto generalizado de intervenientes nestes tipos de processos de resolução de problemas.

Os políticos têm um papel importante a desempenhar no combate às mudanças climáticas e devem pressionar para a governança climática urbana ser incluída nos programas dos seus respectivos partidos políticos. Só através do estabelecimento deste assunto como uma questão de preocupação permanente na mente do público, os políticos podem assegurar um debate dinâmico e sustentável em questões ambientais urbanas. É importante ressaltar que as atuais redes de cidades e iniciativas semelhantes são tão bem sucedidas, porque são dirigidas por alguns políticos comprometidos que possuem suas próprias agendas pessoais e ideologias políticas. Estes indivíduos têm um objetivo maior em mente e constantemente tentam formar um diálogo construtivo entre todos os partidos políticos e atores envolvidos. No futuro, o sucesso destas iniciativas serão, em grande parte, dependentes de se as políticas climáticas vão encontrar o seu caminho na mente do público. Até agora, as questões ambientais têm ocupado, no mínimo, um nicho no debate político, e isto em um continente que depende em grande parte da exportação de recursos naturais. Tal como acontece com todos os movimentos sociais, os líderes de pensamento no campo terão agora de certificar que suas ideias alcançarão uma massa crítica, de preferência através da ancoragem da dimensão ambiental nos programas dos partidos políticos.

Embora as recomendações sejam especificamente dirigidas ao governo, também é importante que o setor privado respeite a natureza multifacetada de trabalhar com as cidades. A primeira prioridade das empresas tem que ser refinar e talvez redesenhar completamente as suas ofertas de acordo com as condições locais. Isso não só inclui uma pesquisa de mercado comum sobre os gostos e preferências locais, mas também exige uma compreensão em profundidade dos enquadramentos jurídicos em todos os níveis governamentais. Estabelecer uma cooperação com as cidades pode ser uma grande oportunidade de mercado, mas se as empresas não reconhecerem que cada cidade é diferente, então qualquer forma de colaboração será precária. Assim, além da necessidade de fornecer soluções inovadoras, as empresas precisam adaptá-las ao nível local, a fim de ser bem sucedidas e sustentáveis no longo prazo.

Contato:

Programa Regional Segurança Energética e Mudanças Climáticas na América Latina
Fundação Konrad Adenauer
Calle Cantuarias 160, Of. 202, Miraflores, Lima 18, Perú
Tel: +51 1 320 2870
Energie-Klima-La@kas.de