

| 34 | POLÍTICA URBANA E GEOGRAFIA DOS RISCOS:
VULNERABILIDADE E POLÍTICAS DE ADAPTAÇÃO ÀS
MUDANÇAS AMBIENTAIS

Eduardo Marandola Jr.

Um dos desafios atuais da política urbana em termos de planejamento urbano e regional e de respostas são os impactos colocados pelas mudanças ambientais globais, e suas repercussões regionais e locais, já sentidas ou projetadas para os próximos anos, as quais redesenham a discussão sobre a sustentabilidade neste início de século.

Em primeiro lugar, é importante situar a questão, já que mudanças climáticas se tornou um algo como um mantra acadêmico e político, que parece ser inescapável. O que vivemos desde 2007 (já há cinco anos, portanto) é a constituição das mudanças climáticas como o tema predominante e mobilizador de todo esforço ambientalista, seja na academia ou fora dela, ocupando a posição que em outras épocas já foi do desmatamento, do buraco na camada de ozônio, da poluição industrial, dos agrotóxicos na agricultura, etc. Visto por este ângulo, mudança climática não é propriamente uma questão nova, especialmente quando pensamos nas dimensões humanas e suas implicações para a sustentabilidade, mas é o carro-chefe ou o contexto prioritário das ações que envolvem toda a discussão ambiental.

Como tal, reclama um tratamento interdisciplinar, já que é em si complexa e multifacetada, o que torna imprescindível seu tratamento pelo conjunto de olhares e métodos diferentes, especialmente no contexto do planejamento urbano e regional, que envolve a articulação de escalas e setores diferentes da gestão e produção do espaço.

É neste contexto que é fundamental a ideia de risco (e mais recentemente, vulnerabilidade), como noção mobilizadora deste esforço de compreensão. Risco é uma noção que foi introduzida no debate ambiental há bastante tempo, ajudando geógrafos, engenheiros ou estudiosos da saúde a identificar fatores causadores de agravos, ou áreas sujeitas a deslizamentos, inundações e outros perigos ambientais e suas respectivas populações afetadas. No entanto, desde que houve a releitura da ideia de risco, como parte integrante do próprio mecanismo de reprodução social das sociedades contemporâneas (nos anos 1990 com mais força), este termo tem sido fundamental para entender a questão ambiental de um ponto de vista dos desastres, dos danos e das ameaças que uma determinada forma de relação sociedade-natureza gera resultados imprevistos, ampliando a questão do planejamento para além de suas escalas diretas de ação.

A discussão das mudanças climáticas, com seu caráter cataclísmico e seu alcance mundial, leva esta discussão ao extremo, colocando em cheque o sistema global atual, seu modelo de política, planejamento, produção e consumo e sua lógica baseada na desigualdade e na produção e distribuição de riscos intrinsecamente. Mas junto com a difusão da preocupação com as mudanças climáticas vieram também as propostas de enfrentamento, um pacote que envolve duas faces: mitigação e adaptação.

A primeira se refere a paliativos, a ajustes de conduta ou de eficiência de processos para diminuir as emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) ou implementando capacidades de resposta em áreas e populações em risco. A segunda envolve a revisão de modelos de desenvolvimento e planejamento, substituição de tecnologias e de processos (cadeias produtivas inteiras, se for o caso), visando alterar a relação sociedade-ambiente na sua base. As primeiras têm sido preferidas em relação às segundas, pois despendem menos recursos e não implicam em mudanças substanciais no status quo.

Estas propostas têm sido feitas bastante unilateralmente, na forma de pacotes e diretrizes que, no mínimo, ignoram que os Estados, as regiões e os lugares têm especificidades e sua própria agenda de prioridades. De outro lado, ações apenas mitigadoras têm sua eficácia fortemente questionada em garantir a sustentabilidade.

É preciso, portanto, problematizar como estas agendas de planejamento têm sido construídas, problematizando as prioridades dos países vis-à-vis as atuais políticas que têm sido implementadas ou construídas, as quais têm priorizando sobretudo a mitigação versus a adaptação.

A questão é premente por uma série de motivos. Em primeiro lugar, para além da imposição desta agenda, no âmbito mundial, para os governos nacionais e os governos urbanos, as cidades ainda não possuem diagnósticos precisos sobre o alcance e a dimensão das mudanças e sobretudo como estas atingirão as cidades, em cada contexto específico. Em segundo lugar, a partir dos acordos internacionais e da promulgação de planos nacionais de enfrentamento e gestão dos riscos ligados à mudança climática, um processo de elaboração de políticas de enfrentamento nos níveis hierárquicos inferiores se dá até atingir as cidades, chegando rapidamente à escalas onde não há, ainda, uma incorporação dos impactos e consequências destas discussões, tornando imprescindível compreender esta escala de ação política e intervenção de planejamento. Em terceiro lugar, diferente do que a agenda internacional coloca para o Brasil, nossa principal preocupação com respeito às mudanças climáticas e à adaptação não é no controle do desmatamento da floresta Amazônica, mas está no enfrentamento dos desastres e riscos urbanos, que possuem raízes históricas para além das mudanças ambientais globais recentes, mas que ganham novos contornos a partir delas. O mesmo pode ser dito para outros países, que precisam, cada qual, avaliar sua própria geografia dos riscos para priorizar, em termos de políticas, aqueles que são mais prementes em seu território.

Neste contexto, a discussão que se impõe é a da interface entre processos globais de construção e distribuição social do risco, as formas como este se constituiu enquanto problemáticas pautadas pelas agências internacionais e órgãos multilaterais, a partir dos quais se torna políticas nacionais e, por fim, chega na elaboração mais orgânica, onde se dá o planejamento e o enfrentamento de perigos concretos que afetam todo ordenamento territorial e o devir urbano. As mediações pelas quais passa tal processo e os lapsos e descontinuidades na discussão produzem efeitos diversos no nível do planejamento e das políticas urbanas, que podem tornar as ações completamente ineficazes para dar respostas aos desafios para as cidades.

Esta sessão livre objetiva colocar tais questões em discussão, a partir da colaboração entre pesquisadores brasileiros e estrangeiros (ligados ou não à Rede Brasileira de Pesquisa em Mudanças Climáticas - RedeClima, subrede Cidades), os quais têm acompanhado diferentes faces deste processo a partir de perspectivas disciplinares e interdisciplinares específicas e dos contextos socioespaciais e políticos da construção e do enfrentamento desta problemática. O contexto brasileiro, mexicano e francês, discutidos em conjunto, fornecem um quadro rico para refletir sobre os desafios a serem enfrentados pelos governos urbanos contemporâneos frente às ainda presentes questões sobre o desenvolvimento e o planejamento urbano regional e a atual necessidade de dar resposta aos riscos oriundos das mudanças ambientais que demandam a elaboração e implementação de políticas de adaptação nas cidades.

Palavras-chave: política urbana, mudança climática, riscos ambientais urbanos, políticas públicas, planejamento urbano e regional

ADAPTAÇÃO COM JUSTIÇA URBANA E AMBIENTAL: ESTUDOS DE CENÁRIOS A PARTIR DE RECORTES INTRA-URBANOS

Laura Machado de Mello Bueno

Resumo

A questão das mudanças climáticas na perspectiva do futuro das cidades, em um mundo cada vez mais urbanizado, torna premente o estudo de cenários futuros das novas formas urbanas adequadas para novas condições de clima urbano. Mas, nos países do capitalismo periférico, com populações e cidades carentes e desiguais, é imprescindível ter como foco nestes estudos a capacidade de abrangência social das soluções, que decorrerão muito mais dos embates políticos em torno na reforma urbana e da justiça ambiental do que das soluções tecnológicas propostas pelas ciências “duras”. A crítica da legislação e da gestão, voltada à lucratividade do desenvolvimento urbano e à valorização de terras, sem fiscalização e orientação, que reproduz áreas de risco, degradadas e “zonas de sacrifício - faz-se necessária, ainda mais em um contexto de discursos oficiais das cidades sobre políticas de sustentabilidade e mudanças climáticas. A pesquisa “Mudanças climáticas e as formas de ocupação urbana”, está em desenvolvimento em caráter colaborativo por equipes do Rio de Janeiro, RJ e em Campinas, SP, com apoio da FAPESP e da FAPERJ. Com dois anos, finalizará em dezembro de 2013. Apresentaremos estudos para recortes geográficos (trechos de microbacias em contextos socioeconômicos diferenciados das metrópoles) sobre o comportamento da qualidade do meio ambiente urbano e do clima urbano no futuro, em decorrência da legislação urbanística vigente e com cenários que resultem em espaços menos vulneráveis e com maior conforto.

Palavras-chave: Adaptação e clima urbano; Morfologia urbana; Gestão urbana

POLÍTICAS URBANAS Y GEOGRAFÍA DE LOS RIESGOS: VULNERABILIDAD Y POLÍTICAS DE ADAPTACIÓN A LOS CAMBIOS AMBIENTALES

Julien Rebotier

Resumo

Si consideramos las parejas “riesgo y vulnerabilidad” así como “cambio climático y adaptación”, nos ubicamos en dos momentos históricos de gestión del ambiente en Francia, que se refieren a dos mundos epistémicos diferentes. Tras caracterizar y esbozar una arqueología de cada pareja y su emergencia en el escenario nacional, nos asomamos sobre la dimensión territorial tanto de las políticas de riesgo (mediante las herramientas de planos y mapas) como de las políticas de adaptación (en el marco del paquete legislativo del Grenelle 2 del ambiente). A pesar de referencias epistémicas diferentes, ambas nociones se traducen en el terreno por una difícil implementación. Los planes de prevención de riesgo plantean problemas a la hora de definir áreas (de riesgo y de reglamentación). Sus límites resultan ser producto de una negociación. Las estrategias del Grenelle 2 no encuentran ningún imaginario de adaptación en el terreno. Se nota un desencuentro entre los objetivos legales y las preocupaciones de los actores en el terreno. Frente a una espacialización de las políticas ambientales, se opone una territorialización de dichas políticas, más atenta a la diversidad de

los factores que contribuyen a la producción de un territorio (tanto de orden material como inmaterial), que parte de la diversidad de los actores y sus racionalidades / sensibilidades, y que no considera una separación entre sociedades y ambiente natural, sino unas interacciones e influencias recíprocas. El enfoque alternativo de la “territorialización” de las políticas ambientales puede tener un eco operacional, en términos de su elaboración e implementación.

Palavras-chave: Territorialización; Medio; Epistemología

GOBERNANZA ADAPTATIVA Y LAS POLÍTICAS PARA PELIGROS NATURALES EN BRASIL E MEXICO

Gabriela de La Mora

Resumo

En el contexto del cambio climático, los desastres causados por fenómenos naturales extremos como las inundaciones serán un problema que la sociedad y los gobiernos tendrán que hacer frente con mayor frecuencia en forma coordinada para reducir los efectos socioeconómicos y la vulnerabilidad social. El enfoque de gobernanza adaptativa combina el análisis multinivel entre los tomadores de decisiones y la sociedad para la aplicación de estrategias preventivas y / o de adaptación frente a los riesgos naturales relacionados con el cambio climático. A través de la gestión adaptativa vamos a analizar cómo una amplia gama de actores en múltiples escalas, se enfrentan a problemas como la incertidumbre y la imprevisibilidad que se producen en contextos de peligros naturales. La idea principal será identificar los arreglos institucionales y las mejores prácticas que pueden ayudar a reducir la exposición a las vulnerabilidades a nivel local y la flexibilidad institucional necesaria en los sistemas de gobierno que ayudan a reducir algunos de los efectos del cambio climático a nivel local. El estudio se centra en la gobernanza de los escenarios de riesgo en Brasil y México, desde sus contextos institucionales, económicos y culturales para comprender las implicaciones para la planificación y las políticas públicas urbanas.

Palavras-chave: Gobernanza adaptativa; Adaptación y prevención de riesgos; Cambio climático

PLANEJAMENTO E GESTÃO NAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS: AS MUDANÇAS AMBIENTAIS GLOBAIS EM PERSPECTIVA

Douglas Sathler

Resumo

A relevância demográfica das Regiões Metropolitanas Brasileiras (RMBs) e a importância econômica e espacial dessas aglomerações sugerem que muitos dos desafios urbanos no país se concentram nessas áreas. As questões sociais, econômicas, ambientais e culturais nas RMBs estão intimamente relacionadas com o bem estar de um percentual significativo da população do país. Em 2010, as RMBs somavam uma população de 87,3 milhões, o que

representa 45,8% do contingente demográfico do país e mais da metade da população urbana brasileira (54,3%) (IBGE, 2010). No Brasil, as precariedades urbanas e a vulnerabilidade social acabam ampliando os impactos das mudanças ambientais globais, sobretudo nas maiores cidades (HOGAN, 2009; HARDOY; PANDIELLA, 2009). Nesse contexto, busca-se apresentar um conjunto de reflexões com base nas seguintes perguntas de pesquisa: quais os principais impactos esperados das mudanças ambientais globais nas cidades brasileiras? As iniciativas de planejamento têm incorporado elementos que consideram as mudanças ambientais e, também, os possíveis impactos das mudanças climáticas globais nas maiores cidades do Brasil? Existem mecanismos (adequados ou não) para a gestão integrada dos desafios ambientais nos municípios metropolitanos brasileiros? No que diz respeito às questões ambientais, as políticas e os planos setoriais nacionais contemplam estratégias de implementação compatíveis com os desafios da gestão integrada do espaço metropolitano brasileiro?

Palavras-chave: mudanças ambientais globais, planejamento urbano regional, demografia

VULNERABILIDADE SOCIOAMBIENTAL DO MUNICÍPIO DE NATAL, RN, BRASIL: METODOLOGIA E APLICAÇÃO

Lutiane Queiroz de Almeida

Resumo

Rios, lagoas, vertentes íngremes e topos de morro, campos de dunas entre outros, são ambientes que apresentam intensa dinâmica natural. Esses espaços são sinônimos de ambientes degradados pela sociedade e se tornaram a alternativa de acesso à moradia para uma parcela de pobres que não tem como adquirir um espaço seguro na cidade. A junção de pobreza, habitação improvisada, pouca infraestrutura, com a ocupação de espaços susceptíveis aos perigos naturais, criou territórios de riscos, que coincidem com os ambientes citados. Natal passou por intenso processo de urbanização e metropolização, a partir da década de 1970, desencadeando a ocupação de espaços expostos aos perigos naturais inerentes à composição ambiental de seu sítio urbano. O sítio urbano de Natal é formado por ambientes do tipo dos tabuleiros da formação barreiras, circundados por dunas, planícies litorâneas, fluviais e fluviomarinhas. Todos esses ambientes detêm intensas limitações à ocupação urbana, principalmente quando da ausência de infraestrutura de saneamento e drenagem urbana. Entretanto, é justamente nesses ambientes em que há coincidência entre dinâmica natural e a quase ausência de infraestrutura e políticas públicas, que se instala uma parcela de habitantes com pouco poder de compra para a aquisição de habitações localizadas em espaços salubres. Assim, definiu-se como principal objetivo deste trabalho analisar os riscos e as vulnerabilidades socioambientais do município de Natal, RN, para compreensão das inter-relações das vulnerabilidades sociais e exposição aos riscos naturais. A metodologia utilizada empregou técnicas estatísticas, sobreposição cartográfica, trabalhos de campo, para produzir um índice de vulnerabilidade social da área estudada.

Palavras-chave: Vulnerabilidade social; Áreas de risco; Geografia dos riscos