



PERFIS DE CIDADES Nº1

# **BUENOS AIRES, ARGENTINA**

FEVEREIRO 2023

**Autores principais: Flávia Guerra, Gabriela Merlinsky**

BUENOS AIRES

# Sobre os Perfis das Cidades do TUC

Para combater a crise climática, as cidades precisam se tornar mais sustentáveis agora. As transformações para a sustentabilidade devem ser baseadas nas características específicas de cada cidade. Uma análise dos fatores atuais que podem possibilitar ou refrear transformações para a sustentabilidade urbana é um primeiro passo para o desenvolvimento de estratégias adequadas ao contexto local.

Os Perfis das Cidades do projeto TUC compõem uma série de relatórios desenvolvidos como parte do projeto Alianças para Transformação Urbana (TUC) para compartilhar percepções sobre os desafios e oportunidades existentes, a fim de abordar temas transversais envolvendo transformação e desenvolvimento da sustentabilidade urbana por meio de ações climáticas inclusivas nas cinco cidades latino-americanas do TUC.

Este relatório resume as principais conclusões de uma análise da economia política e ecologia política na cidade de Buenos Aires, Argentina, descrevendo suas principais características geográficas, socioeconômicas e ambientais, bem como o sistema de governança climática. O relatório é concluído com sugestões de pontos de entrada para mudanças transformadoras em direção à sustentabilidade.

Este Perfil de Cidade do projeto TUC foi desenvolvido pela Universidade das Nações Unidas – Instituto de Meio Ambiente e Segurança Humana (UNU-EHS) em colaboração com o Instituto Alemão de Desenvolvimento e Sustentabilidade (IDOS) e o Instituto Internacional para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, IIED – América Latina. Baseia-se numa avaliação realizada entre fevereiro e agosto de 2022.

Este relatório deve ser citado como: **Flávia Guerra, Gabriela Merlinsky**, Jorgelina Hardoy, Daniel Kozak, Michael Roll, Melina Tobías, Pablo Pereira. Perfis da Cidade do TUC nº 1: Buenos Aires, Argentina. Bonn: Universidade das Nações Unidas – Instituto de Meio Ambiente e Segurança Humana (UNU-EHS).

Imagem da capa: Imagem aérea tomada sobre Buenos Aires, Argentina, 3 de janeiro de 2015. © FRANCK FIFE / AFPCon el

Com o apoio de:



on the basis of a decision  
by the German Bundestag

# Principais Mensagens

Embora seja a jurisdição com o maior produto interno bruto (PIB) per capita da Argentina, **existem diferenças de natureza histórica nos níveis socioeconômicos e nas condições socioambientais entre o norte e o sul da cidade de Buenos Aires.** Os efeitos das mudanças climáticas estão interligados com os da globalização econômica, em um processo de “dupla exposição” que afeta desproporcionalmente certos grupos sociais e áreas da cidade.

As favelas e assentamentos informais em Buenos Aires estão crescendo em tamanho. A maioria enfrenta déficits significativos de recursos e infraestrutura, bem como alto risco de inundação e, portanto, são altamente vulneráveis aos efeitos das mudanças climáticas. **Enfrentar as mudanças climáticas em Buenos Aires requer abordagens integradas de adaptação e mitigação que coloquem os mais vulneráveis no centro do processo.** Os processos de integração sociourbana em curso em assentamentos informais representam oportunidades para repensar e territorializar a ação climática a partir de uma perspectiva integrada de habitat.

**Desde o início dos anos 2000, Buenos Aires vem construindo um histórico robusto de política climática,** incluindo uma lei de mudança climática e três Planos de Ação Climática (PACs). A cidade também há tempos abriga movimentos sociais, com um recente ressurgimento do tema “direito à cidade”, definido como o direito dos moradores urbanos de construir, decidir e criar a cidade. Isso fornece um terreno fértil para que narrativas de justiça climática e ações climáticas transformadoras se enraízem.

**Mais da metade das emissões de gases de efeito estufa (GEE) da cidade vêm do consumo da rede elétrica e combustíveis em edifícios, principalmente gás natural.** A articulação multinível e intersetorial de políticas públicas é fundamental para o avanço da agenda climática na escala da cidade, especialmente ao se levar em consideração a limitação da autoridade urbana sobre o setor elétrico.

As transformações para a sustentabilidade em Buenos Aires também podem ser possibilitadas **pelo fortalecimento dos esforços de capacitação que já existem para determinados atores locais com o objetivo de aumentar a conscientização sobre o clima; pela conexão e ampliação de iniciativas emergentes lideradas pela comunidade que demonstrem ações climáticas transformadoras; e pela reestruturação de fluxos financeiros como forma de estimular o financiamento climático.**

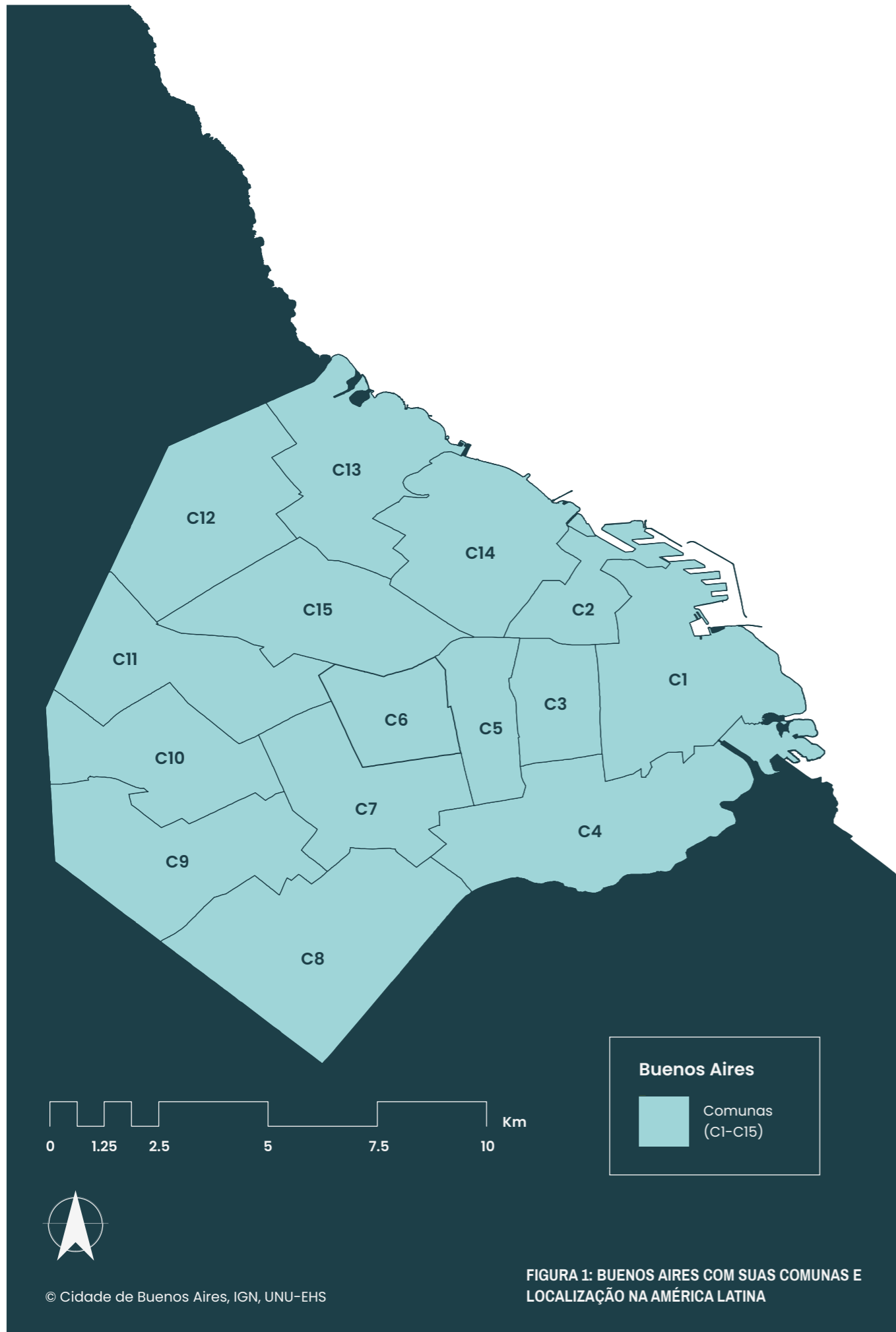


FIGURA 1: BUENOS AIRES COM SUAS COMUNAS E LOCALIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

© Cidade de Buenos Aires, IGN, UNU-EHS



# 1. Desenvolvimento Urbano na Cidade de Buenos Aires

A Cidade Autônoma de Buenos Aires, ou simplesmente Cidade de Buenos Aires, está localizada na margem oeste do Rio da Prata, na região centro-leste da Argentina. A cidade desempenha um papel institucional fundamental como sede do governo federal e capital do país.

A Região Metropolitana de Buenos Aires<sup>1</sup> é o centro político-econômico mais importante da Argentina e faz parte de uma região maior conhecida como Eixo Industrial Fluvial, formada por localidades ligadas por portos e fortes aglomerados industriais, que se estendem desde a cidade de La Plata até Rosario-San Lorenzo. Enquanto a região metropolitana tem uma área de 13.934 km<sup>2</sup> e uma população de 15

milhões de habitantes, a cidade de Buenos Aires tem 203 km<sup>2</sup> e abriga cerca de 3 milhões de pessoas (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2022).

A cidade de Buenos Aires é a jurisdição mais rica do país, com um produto geográfico bruto (PGB) de US\$ 4.575.287 milhões a preços atuais em 2020, o que representa um quarto do valor do PIB nacional (Dirección General de Estrategia Productiva (DGEP), 2020). O PGB (PIB referente à província) da cidade depende principalmente do setor de serviços, comércio e indústria manufatureira. Nas últimas décadas, a indústria manufatureira perdeu seu papel central, enquanto o setor de serviços ganhou maior destaque (DGEP, 2020).

<sup>1</sup> A Região Metropolitana de Buenos Aires inclui a cidade e 41 distritos da província de Buenos Aires.

A cidade está dividida administrativamente em 15 comunas (ver **Figura 1**) e 48 bairros, com diferenças **historicamente relevantes nos níveis socioeconômicos e condições socioambientais entre as regiões norte e sul da cidade**. A região sul contém um grande número de terrenos desocupados e extensas áreas para uso não residencial, bem como a maioria dos assentamentos informais e conjuntos de habitação social da cidade. Esta dinâmica espacial está correlacionada com os indicadores do mercado de trabalho: a taxa de desemprego ultrapassa 11 por cento na região sul, contra 7,5 por cento na região central e 5,3 por cento na região norte (Cencoes, 2017). Em relação à renda, a média do município é uma das mais altas do país, mas a distribuição regional é espacialmente desigual. A renda domiciliar per capita na região norte é 1,4 vezes maior que na região central e 2 vezes maior que na região sul (Cencoes, 2017). Além disso, os setores de menor renda enfrentam piores condições de acesso a espaços verdes: 25 por cento da população de níveis socioeconômicos mais baixos não têm acesso a espaços verdes. Comparativamente, apenas 4 por cento das pessoas com renda mais alta na cidade têm pouco acesso a espaços verdes (Fundación Bunge y Born, 2020).

**Desde a década de 1980, a população que vive em favelas em Buenos Aires triplicou, contrastando com a estabilidade demográfica geral da cidade** (Golbert e Lepore, 2018; Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (CESBA), 2016). Em 2020, estimou-se que cerca de 230.000 pessoas viviam em favelas e assentamentos informais em Buenos Aires, representando quase 8 por cento da população da cidade. Diversas comunidades concentram-se na Comuna 8 da região sul, especificamente as comunidades 20, Lugano, Soldati e Riachuelo, e vêm apresentando o maior crescimento nas últimas décadas.

Buenos Aires sofre com um déficit habitacional significativo, principalmente nos bairros de baixa renda, dado que não há entrega de novas unidades habitacionais nos locais onde a demanda é maior. Esse descompasso contribui para altos níveis de adensamento e superlotação na parte sul da cidade e muitas casas vazias nas regiões norte e central (CESBA, 2016; Koutsovitis e Baldiviezo, 2015). Essa dinâmica reforça a desigualdade socioespacial entre os bairros do norte e do sul da cidade, sendo que a região norte apresenta os melhores indicadores enquanto a região sul – onde estão localizados os assentamentos informais mais populosos – é a mais vulnerável. Essa vulnerabilidade também

2 Os córregos canalizados apresentam vários problemas ligados, por exemplo, à saturação, pois a tubulação não está preparada para drenar grandes quantidades de água rapidamente e pode ocorrer entupimento devido ao lixo acumulado que obstrui as entradas de água do sistema de drenagem.

se expressa em termos ambientais. As áreas propensas a inundações na Bacia de Matanza-Riachuelo, na região sul de Buenos Aires, coincidem com a localização de favelas e assentamentos informais que não têm acesso a infraestrutura e serviços básicos, como água, saneamento e eletricidade.

Onze bacias hidrográficas atravessam a cidade, algumas das quais deságuam no Rio da Prata e outras no Matanza-Riachuelo. Além de outros problemas<sup>2</sup>, a canalização desses córregos tornou a água invisível para o planejamento urbano, promovendo a urbanização e incentivando a ocupação de áreas historicamente inundáveis da cidade. Além disso, a orla da cidade foi historicamente alterada por obras de enchimento artificial, que aumentam progressivamente tanto a distância até a costa quanto o escoamento (Brailovsky, 2018; Marcomini e López, 2004). As “melhorias” viárias que adicionam camadas de asfalto às avenidas da cidade também impedem a drenagem das ruas laterais (Menéndez e Re, 2005; Camilloni, 2008).

Todas essas vulnerabilidades e riscos são exacerbados por um clima em mudança. Em Buenos Aires, a mudança climática já está se manifestando por meio de aumentos na precipitação anual e eventos extremos, levando a inundações mais frequentes e ao alagamento das terras baixas. O aumento das temperaturas também se expressa em verões mais longos, invernos mais amenos e maior frequência e duração das ondas de calor (Camilloni, 2018). Enfrentar os efeitos das mudanças climáticas em Buenos Aires requer abordagens integradas que combinem adaptação com medidas de mitigação e coloquem os grupos mais vulneráveis no centro do processo.

**Em 2017, as emissões de GEE em Buenos Aires totalizaram 11,7 milhões de toneladas de dióxido de carbono equivalente. Mais da metade dessas emissões (55 por cento) vieram do setor de energia, principalmente do consumo da rede elétrica e combustíveis, principalmente gás natural, em edifícios.** Trinta por cento das emissões são resultado do consumo de combustíveis e eletricidade no setor de transporte. As emissões restantes são atribuídas ao setor de resíduos (15 por cento), resultantes principalmente da disposição final de resíduos em aterros (Ciudad de Buenos Aires, 2020) (Ver **Figura 2**).

As emissões do consumo de eletricidade e gás natural para energia estacionária são da responsabilidade do governo federal. Apesar da falta de autoridade institucional urbana, o governo da cidade de Buenos Aires é capaz de desenvolver programas de eficiência energética e incorporar fornecedores de energia (EDENOR e EDESUR) em seus PACs.

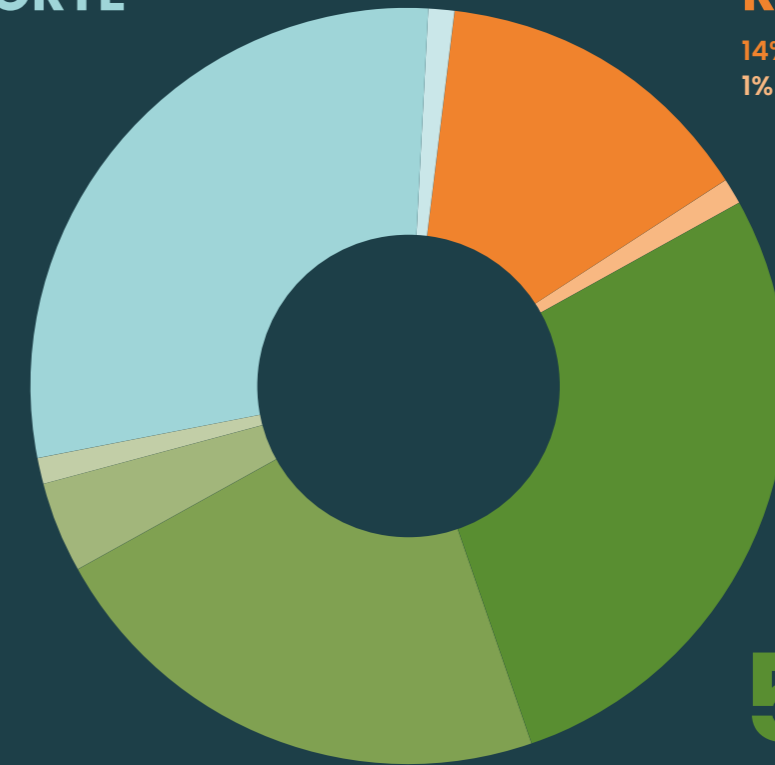
# Distribuição por setor do total de emissões de GEE em Buenos Aires

## 30 % TRANSPORTE

29% Rodoviário  
1% Ferroviário

## 15 % RESÍDUOS

14% Resíduos sólidos  
1% Águas residuais



## 55 % ENERGIA

28% Edifícios residenciais  
22% Edifícios comerciais e institucionais  
4% Indústrias  
1% Emissões fugitivas

FIGURA 2. (DADOS DE 2017)

Fonte: Ciudad de Buenos Aires, 2020. Nota: O inventário de GEE de Buenos Aires segue o Protocolo Global para Inventários de Gases de Efeito Estufa em Escala Comunitária (GPC).



Ciclovía no bairro de Puerto Madero, Buenos Aires, 3 de abril de 2022.  
© ARIANNA FLORES-CORAL / UNU-EHS

## 2. Governança Climática

A consolidação da governança climática em Buenos Aires ocorreu em três fases, cada uma definida pela criação de instrumentos de política importantes:

### **SURGIMENTO NOS ANOS 2000**

O primeiro PAC de Buenos Aires foi publicado em 2009. O plano apresentava uma atualização do primeiro inventário de emissões de GEE da cidade a partir de 2003, bem como um cenário climático para 2030 e um cenário “*business as usual*”. Um aspecto importante do documento foi sua ênfase em ações de mitigação ao invés de medidas de adaptação<sup>3</sup>. Por exemplo, o plano propunha a incorporação de veículos elétricos e híbridos nas frotas de transporte municipal e a inclusão de critérios de eficiência energética nas compras governamentais. Incluía também medidas de gestão de tráfego, priorização de pedestres, ciclistas e transporte público de passageiros e extensão da rede metropolitana. Uma questão importante, talvez relacionada ao foco na mitigação, foi a falta de identificação dos grupos mais vulneráveis afetados pelas mudanças climáticas de acordo com nível socioeconômico, localização geográfica, gênero, etc.

### **INSTITUCIONALIZAÇÃO NO INÍCIO DOS ANOS 2010**

Em 2011, Buenos Aires foi a primeira jurisdição na Argentina a adotar uma lei de mudança climática (*Ley de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático*). A lei apresenta as implicações sociopolíticas, econômicas e ambientais das mudanças climáticas e a necessidade de priorizar políticas de adaptação e mitigação para os grupos sociais mais vulneráveis. Ela estabelece um mecanismo de prestação de informação anual para acompanhar as iniciativas do PAC e exige a elaboração de um plano de adaptação e mitigação das mudanças climáticas para a cidade a cada cinco anos. A lei também inclui estratégias de divulgação e comunicação para possibilitar o acesso à informação e a participação de diversos atores.

<sup>3</sup> Esta característica é condizente com a agenda climática internacional predominante na época, mais voltada para a mitigação do que para a adaptação, reflexo do Protocolo de Kyoto e da busca de financiamento internacional por meio de seu mecanismo de desenvolvimento limpo.



Na época, a responsabilidade pela implementação da lei foi atribuída ao departamento de gestão de mudanças climáticas da Agência de Proteção Ambiental (APRA). O Conselho Consultivo Externo<sup>4</sup>, composto por acadêmicos e representantes de organizações não-governamentais (ONGs), foi incumbido de apoiar e assessorar a APRA no desenvolvimento de políticas públicas relacionadas às mudanças climáticas. Além do conselho, a lei estimulou a criação de uma equipe interministerial para articular e integrar a perspectiva climática em todas as áreas e ministérios relevantes do governo municipal de Buenos Aires. Além disso, todos os anos, desde 2016, a APRA, juntamente com o Conselho Consultivo Externo e outros órgãos governamentais, convoca o Fórum de Combate às Mudanças Climáticas, aberto a todos os moradores da cidade, para informar e receber opiniões e sugestões sobre política climática.

#### Internacionalização durante o final dos anos 2010/início dos anos 2020

Em 2015, foi apresentado o segundo PAC. Na época, a cidade já havia aderido ao Pacto Global de Prefeitos pelo Clima e Energia e, portanto, já havia adotado o formato do Protocolo Global para Inventários de Emissões de GEE na Escala da Comunidade (GPC) para seu inventário de GEE. Por um lado, a nova metodologia GPC implicou uma perda de comparabilidade com a série histórica de dados apresentada no primeiro PAC. Portanto, embora a análise apresentada no segundo PAC sugira reduções nas emissões decorrentes de ações definidas no plano anterior (por exemplo, novas estações de metrô e melhorias na eficiência energética devido à tecnologia de diodos emissores de luz), estas alegações permanecem contestadas. Por outro lado, seguindo a metodologia GPC, a cidade deve incorporar um cálculo das emissões de GEE geradas pela disposição de resíduos fora de sua jurisdição, inclusive na Área Metropolitana de Buenos Aires, onde estão localizados os aterros. Isso trouxe visibilidade à terceirização de riscos ambientais para a periferia da cidade e atuou como um fator-chave para a cidade incorporar mais medidas de gestão de resíduos no segundo PAC, especialmente em termos de disposição final e tratamento (por exemplo, novos centros verdes automatizados e usinas de tratamento de resíduos).

O segundo PAC também incluiu mais medidas de adaptação, algumas das quais integradas a programas habitacionais e de urbanização em favelas. Isso representou um avanço positivo na

<sup>4</sup> O Conselho Consultivo Externo foi criado por decreto em 2009 e incorporado à Lei de Adaptação e Mitigação das Mudanças Climáticas local em 2011.

priorização de grupos vulneráveis em medidas de combate às mudanças climáticas, um dos principais pilares da lei climática de 2011. Outra mudança ocorreu em 2020, quando a responsabilidade de aplicação da lei climática foi transferida da APRA para a secretaria de meio ambiente do governo municipal de Buenos Aires.

O terceiro PAC foi lançado em 2021 e estabeleceu o compromisso de Buenos Aires de se tornar uma cidade neutra em carbono, resiliente e inclusiva até 2050, em linha com o Acordo de Paris. A cidade pretende alcançar uma redução de 52,9 por cento nas emissões até 2030 e uma redução de 84,4 por cento até 2050 (em relação às emissões do ano base 2015). Embora ambiciosas, essas metas não são apoiadas por um forte histórico de implementação. Por exemplo, propõe-se que 100 por cento dos ônibus que circulam na cidade sejam ônibus de emissão zero até 2030. Observando a trajetória dos últimos anos, houve poucos avanços na incorporação de veículos híbridos e/ou elétricos. Sem ação transformadora, dificilmente esse objetivo será alcançado.

O terceiro PAC também apresenta medidas de mitigação e adaptação formuladas e priorizadas por meio de consultas a diversos atores, incluindo o setor privado, organizações da sociedade civil e universidades (APRA, 2020). No entanto, essas medidas geralmente apresentam um baixo nível de precisão, o que dificulta avaliações de custos e continuidade. Por exemplo, o segundo PAC propôs a construção de novas usinas de reciclagem para reduzir as emissões relacionadas ao tratamento de resíduos. Já o terceiro PAC estabelece a meta de “maior e melhor separação de resíduos na fonte”. As ações propostas para atingir esse objetivo incluem campanhas de comunicação sobre a importância do reaproveitamento e da compostagem nos domicílios. Não está claro por que essa mudança ocorreu, quais recursos serão alocados para essas medidas e quais impactos são esperados.

Além do Conselho Consultivo Externo e do Fórum de Combate às Mudanças Climáticas, que representam canais consolidados de participação cidadã mantidos como espaços de consulta, debate e avaliação da política climática, outros mecanismos foram formalizados durante a elaboração do terceiro PAC. Primeiro, um conselho do setor privado foi criado em 2019 e se reúne anualmente para promover o diálogo entre governo e empresas, câmaras de indústria e conselhos empresariais sobre a implementação do PAC. Em segundo lugar, o Conselho Consultivo de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, criado em 2020, reúne mais de 30 organizações da sociedade civil e empreendedores, especialmente organizações lideradas por jovens.



O retrato de Eva Duarte de Perón é visto na parede do edifício do Ministério do Desenvolvimento Social em Buenos Aires, 6 de maio de 2019. © JUAN MABROMATA / AFP



Pessoas dançam em frente à Legislatura da Cidade de Buenos Aires a 12 de julho de 2016, exigindo uma lei que permita o desenvolvimento de "milongas" independentes (lugares populares para dançar tango e ritmos similares).  
© EITAN ABRAMOVICH / AFP

A função do conselho é propor recomendações a serem consideradas pela secretaria de meio ambiente para o desenvolvimento de políticas públicas sobre temas relevantes.

Na Cidade de Buenos Aires, existem outros dois instrumentos importantes para a governança climática. São eles o Plano Urbano Ambiental e o Plano Estratégico. Ainda assim, algumas inconsistências foram identificadas na comparação dos PACs com as sucessivas atualizações do Plano Urbano Ambiental<sup>5</sup> e do Plano Estratégico<sup>6</sup>. Por exemplo, apesar de atuar como uma ferramenta fundamental de planejamento urbano para Buenos Aires, o Plano Urbano Ambiental não estabelece objetivos relacionados às mudanças climáticas. Quanto ao Plano Estratégico, apenas a versão mais recente propõe linhas de ação sobre as mudanças climáticas. Isso inclui a recuperação das funções ecológicas do Rio da Prata, reduzindo a poluição, proibindo sua privatização e criando corredores verdes, entre outras medidas. Essa proposta não consta nos PACs. Muitos conflitos territoriais surgiram devido a essas inconsistências e, sobretudo, porque as isenções de adesão aos códigos de construção parecem ter se tornado uma prática comum em Buenos Aires (Leveratto, 2019). Essa flexibilização das normas de planejamento urbano, sua desconexão geral com a política climática e a ausência de regulamentação do mercado imobiliário são obstáculos fundamentais para o avanço de propostas que abordem as desigualdades sociais na cidade. Também dificultam significativamente o estabelecimento da ação climática como eixo central das políticas públicas, especialmente em relação ao planejamento urbano e edificações.

Ao mesmo tempo, Buenos Aires é um foco de movimentos sociais e ações coletivas. Em vários casos, assembleias de bairro surgiram em oposição a projetos imobiliários em áreas residenciais. Estes grupos frequentemente promovem propostas alternativas de uso do espaço público e/ou programas de educação e reabilitação ambiental. Conflitos semelhantes que afetam espaços compartilhados por várias comunas (como Distrito Joven, Costa Salguero e Ex Ciudad Deportiva de La Boca) vêm fomentando novas alianças em toda a cidade entre associações de bairro, organizações de base e coletivos profissionais locais de advogados, urbanistas ou arquitetos, por

exemplo. Isso fornece maior alcance às reivindicações individuais e permite a integração de múltiplas questões e agendas, incluindo a agenda climática, tipicamente no âmbito do direito à cidade.

O direito à cidade está mais uma vez no centro do debate político em toda a América Latina, e Buenos Aires não é exceção. Esse ressurgimento se deve à multiplicação das lutas urbanas contra as formas de apropriação de terras pelo capital financeiro, bem como os processos de gentrificação e degradação ambiental. É nesse contexto que a narrativa do direito à cidade tem sido cada vez mais alavancada pelos cidadãos como forma de conquistar uma maior participação na definição das políticas urbanas e na defesa dos direitos ambientais garantidos pela constituição nacional e pela constituição da Cidade Autônoma de Buenos Aires (Melé e Merlinsky, 2021).

O modelo de participação da política climática em Buenos Aires revela um alto grau de institucionalização, incluindo mecanismos claros, reuniões periódicas e prestação de informações ao poder legislativo. No entanto, apresenta lacunas em termos de coordenação de ações com outras áreas de política pública. Em termos de informação, há iniciativas que buscam dar visibilidade às ações governamentais, mas não necessariamente conscientizam os cidadãos sobre a importância da ação climática. Quanto aos processos de consulta, eles estão distribuídos por vários conselhos consultivos, alguns dos quais com baixo impacto nas decisões de políticas públicas. Por fim, diversos grupos sociais, principalmente os que vivem em favelas e assentamentos informais, não se consideram adequadamente representados nos debates e decisões urbanos relacionados ao clima.

**Essa confluência de múltiplas agendas – direito à cidade, direito a um meio ambiente saudável, direito à informação, participação e acesso à justiça – abre oportunidades para uma sociedade mais atenta às desigualdades sociais no que envolve as questões climáticas** (Merlinsky, 2021). Por exemplo, investimentos em infraestrutura e moradias mais adaptadas às mudanças climáticas para a população de baixa renda de Buenos Aires devem ser considerados como uma política ativa para prevenir maiores riscos futuros, mas também proporcionar justiça social e ambiental no presente.

5 O Plano Urbano Ambiental foi formalizado em 2008 e está sendo atualizado.

6 O Plano Estratégico foi publicado em 2004 e reformulado em 2010. Um novo processo de revisão está em andamento desde 2017.







Vida noturna no bairro de Palermo em Buenos Aires, 6 de abril de 2022.  
© FLÁVIA GUERRA / UNU-EHS

### 3. Pontos de Entrada para a Transformação Urbana Sustentável

Os pontos de entrada para a ação climática transformadora identificados em Buenos Aires podem ser agrupados em cinco categorias:

#### INTEGRAR AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NAS AGENDAS MUNICIPAIS

A integração dos objetivos de política climática, tanto de mitigação quanto de adaptação, com estratégias de desenvolvimento econômico, políticas sociais, áreas de planejamento urbano e outras políticas setoriais é um grande desafio. Isso se explica em grande parte pelo fato de que a política climática em Buenos Aires é concebida como uma linha de ação que corresponde unicamente às agências ambientais do governo. A elaboração e a implementação de medidas de mitigação que abordem o transporte e o planejamento urbano, bem como o avanço de medidas de adaptação que impliquem mudanças na política de uso da terra, requerem coordenação interministerial. Uma opção é promover a integração da agenda climática em outros setores acompanhada de fortalecimento dos recursos humanos. Essa tarefa, assim como a tarefa mais ampla de desenvolver políticas públicas, envolve um

processo de construção de consenso entre diferentes atores e instituições. Existem várias organizações da sociedade civil e alianças transnacionais que influenciam a agenda climática em Buenos Aires por meio de seu trabalho em áreas como planejamento do uso da terra, espaços verdes, mobilidade urbana e gestão de inundações. Os programas e projetos climáticos devem estar vinculados a questões que já estejam presentes na agenda da cidade (por exemplo, enchentes, proteção da biodiversidade e política fundiária urbana). Seguindo essa lógica, uma estratégia promissora seria promover a articulação dessas iniciativas e atores em coalizões que defendam a ação climática e apoiem a adoção e implementação de uma agenda climática integrada e de longo prazo. O fortalecimento de coalizões políticas e sociais mais amplas, por sua vez, reforça a capacidade de negociação e ativismo de funcionários do governo que estejam trabalhando para promover a agenda climática nos governos locais.

### TERRITORIALIZAR A POLÍTICA CLIMÁTICA

Uma estrutura de governança multinível também é necessária para integrar e conectar várias escalas de intervenção, o que permite promover a coerência e coordenação entre as políticas e ações climáticas locais e federais, especialmente no que diz respeito ao setor elétrico. Políticas e projetos climáticos integrados precisam ser territorializados nos bairros e comunas da cidade para fortalecer a governança climática urbana. Políticas que se traduzem em ações e são territorializadas no nível dos bairros ou das comunas podem ser implementadas com o apoio de organizações comunitárias, movimentos populares e empresas locais. Há também potencial para a coordenação de espaços de participação local a partir da divisão administrativa das comunas e, portanto, oportunidades para gerar programas climáticos inclusivos nos próprios conselhos comunais. Além disso, os processos de integração sociourbana em curso nas comunidades da cidade representam oportunidades únicas para repensar a ação climática a partir de uma perspectiva integrada de habitat. Para isso, a integração da agenda climática em agências de intervenção como o Instituto de Habitação (*Instituto de Vivienda de la Ciudad, IVC*) é essencial.

### INFORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES

Entre as organizações da sociedade civil que trabalham com temas relacionados ao clima na cidade estão o *Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento*, *Sociedad Central de Arquitectos*, *Fundación Ambiente y Recursos Naturales*, *Asociación Sustentar*, *Fundación Ciudad e Observatorio por el Derecho a la Ciudad*. O setor privado, considerado pelo PAC como chave, recorre a estas associações para a capacitação de seu pessoal e para orientação sobre como ajustar seus modelos de negócios. Existem também organizações acadêmicas que, entre outras atividades, promovem workshops de capacitação para municípios e promovem iniciativas comunitárias. Isso pode ser visto no Programa Interdisciplinar de Mudanças Climáticas da Universidade de Buenos Aires e na Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais. O fortalecimento da cultura de capacitação e de compartilhamento que existe entre esses atores urbanos pode ajudar a abordar lacunas críticas na conscientização ou no conhecimento relacionados às questões climáticas. Além disso, a participação de Buenos Aires em redes internacionais como C40, ICLEI - Governos Locais para a Sustentabilidade, Rede 100 Cidades Resilientes e CDP poderia ajudar a trazer mais recursos materiais, conhecimentos e dados para organizações científicas e técnicas locais, bem como ONGs especializadas. A crescente disponibilidade de grandes bancos de dados e informações atualizadas por processos de ciência cidadã podem alimentar a comparação

em tempo real com políticas públicas de outros países e cidades, facilitando assim a troca de boas práticas.

### AÇÃO CLIMÁTICA DE BAIXO PARA CIMA

Há uma ampla gama de atores sociais que impactam as políticas climáticas locais fora dos canais de participação institucionalizados. Redes ambientais como *Alianza x el Clima* têm promovido campanhas de divulgação e projetos legislativos, dando visibilidade à crise climática em todo o país. Na cidade de Buenos Aires, organizações ambientalistas e catadores de resíduos conseguiram que o legislativo aprovasse leis para a gestão de resíduos sólidos urbanos. Isso acabou levando ao estabelecimento de uma nova política de resíduos com a participação de organizações de catadores em um serviço de coleta e separação. Além disso, existem várias iniciativas climáticas sendo propostas por associações de moradores em colaboração com outros atores locais que podem ajudar a cumprir as metas do PAC. Um exemplo é o *Biocorredor Cildañez*, cujo objetivo é revitalizar o córrego Cildañez, criando uma área de interconexão entre importantes espaços verdes ao longo de seu curso, incluindo Parque Alberdi, Parque Avellaneda, Parque Indoamericano e Reserva Lago Lugano. Este e outros projetos semelhantes que vêm surgindo em diferentes bairros de Buenos Aires representam oportunidades de transformação que podem ser integradas a outras iniciativas públicas e privadas para maximizar o impacto na mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

### FINANÇAS CLIMÁTICAS

Os baixos níveis de investimento em programas de mitigação e adaptação – tanto públicos quanto privados – representam uma deficiência importante da governança climática em Buenos Aires. No entanto, apenas o primeiro PAC apresentou estimativas de custos para as medidas climáticas a serem implementadas. Nos segundo e terceiro PACs não foram incluídas estimativas de custos ou informações sobre fontes de financiamento. Como é o caso de outras cidades, os setores produtivos de Buenos Aires não promoveram ações ou alteraram investimentos em termos de mitigação de emissões ou adaptação às mudanças climáticas além de iniciativas isoladas e piloto. Isso condiz com a baixa incidência de investimento público em gestão ambiental. Um maior esclarecimento dos fluxos financeiros e incentivos é importante para viabilizar o financiamento e implementação adequados das estratégias climáticas, assim como o desenvolvimento de metas e indicadores de cumprimento dos PACs, para que o monitoramento e a avaliação possam ser realizados. Até o momento, as iniciativas mais bem-sucedidas prosperaram devido à disponibilidade de financiamento internacional, que deve continuar, mas não excluir o financiamento climático nacional e local.

O combate à mudança climática requer abordagens integradas de adaptação e mitigação que coloquem os mais vulneráveis no centro.



Representantes de organizações comunitárias na Villa 20 em Buenos Aires, 4 de abril de 2022.  
© ARIANNA FLORES-CORAL / UNU-EHS



# Referências

Agencia de Protección Ambiental (2020). *Informe 2020. Seguimiento del Plan de Acción frente al Cambio Climático 2020*. Buenos Aires.

Agú, Emanuel (2017). *Situación espacial de las desigualdades socioeconómicas en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas.

Brailovsky, Antonio Elio (2018). *Historia ecológica de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial Maipue.

Camillioni, Inés (2008). Cambio Climático. *Ciencia Hoy*, vol. 18, núm. 103, págs. 42-49.

\_\_\_\_\_ (2018). Argentina Y El Cambio Climático. *Ciencia e Investigación*, vol. 68, núm. 5. Disponible em: <http://aargentinapciencias.org/wp-content/uploads/2018/11/1-Camillioni-cei68-5-2.pdf>.

Ciudad de Buenos Aires (2020). *Plan de Acción Climática 2050*. Disponible em: [https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/pac\\_2050\\_0.pdf](https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/pac_2050_0.pdf).

Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (2016). *Diagnóstico socio-habitacional de la Ciudad de Buenos Aires*.

D'Alessio, Francisco (2022). Agentes y dinámicas en la subasta de tierra pública vacante en la Ciudad de Buenos Aires entre 2016 y 2019. *Observatorio Metropolitano*.

Dirección General de Estrategia Productiva, Subsecretaría de Desarrollo Económico Ministerio de Desarrollo Económico y Producción (2020). *PANORAMA ECONÓMICO DE LA CIUDAD. Principales indicadores económicos*. Buenos Aires.

Fundación Bunge y Born (2020). Atlas de Espacios Verdes de Argentina. Disponible em: <https://www.fundacionbyb.org/atlas-espacios-verdes-argentina>.

Golbert, Laura, and Eduardo Lepore (2018). Pasado Y Presente De La Población Villera En La Ciudad De Buenos Aires. *Voces en el Fénix*, núm. 71. Disponible em: <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/pasado-y-presente-de-la-poblacion-villera-en-la-ciudad-de-buenos-aires/>.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2022). *Proyecciones de población por sexo y grupo de edad 2010-2040, para cada provincia*. Buenos Aires.

Koutsovitis, Maria Eva, and Jonatan Emanuel Baldiviezo (2015). Los Servicios Públicos De Saneamiento Básico En Los Barrios Informales: 300.000 Habitantes De La Ciudad De Buenos Aires Condenados A Vivir En Emergencia Sanitaria. *Voces en el Fénix*, núm. 47.

Leveratto, Maria Jose (2019). Cambio climático y planificación: ¿es el Nuevo Código Urbanístico una oportunidad perdida para Buenos Aires? *Cuadernos de Arquitectura Sustentable*.

Magariños, Néstor (2022). Subastas: acciones inmobiliarias aisladas del desarrollo urbano. *Observatorio Metropolitano*. Disponible em: <https://observatorioamba.org/opinion/subastas-acciones-inmobiliarias-aisladas-del-desarrollo-urbano>.

Marcomini, Silvia C., and Rubén A. López (2004). Generación de nuevos ecosistemas litorales por albardones de relleno en la costa de la Ciudad de Buenos Aires. *Revista de la Asociación Geológica Argentina*, vol. 59, núm. 2.

Melé, Patrice, and Gabriela Merlinsky (2021). Environnement et droit(s) dans la ville à Buenos Aires. *Cahiers des Amériques latines*, vol. 97, págs. 117-35. Disponible em: <http://journals.openedition.org/cal/13378>.

Menéndez, Ángel, and Mariano Re (2005). Escenarios de inundación. In *El Cambio Climático en el Río de la Plata*, Vicente Barros, Ángel Menéndez, and Gustavo Nagy, eds. Buenos Aires: CIMA-Conicet.

Merlinsky, Gabriela (2021). Toda ecología es política. Las luchas por el derecho al ambiente en busca de alternativas de mundos. *Aiken. Revista De Ciencias Sociales Y De La Salud*, vol. 1, núm. 2, págs. 89-91.

## SOBRE O PROJETO

# Alianças para Transformação Urbana

O projeto Alianças para Transformação Urbana (TUC) é implementado pela Universidade das Nações Unidas – Instituto de Meio Ambiente e Segurança Humana (UNU-EHS), pelo World Resources Institute (WRI) em conjunto com seus escritórios nacionais no Brasil e México, pelo Instituto Internacional para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (IIED) em conjunto com o IIED – América Latina na Argentina, e pelo Instituto Alemão de Desenvolvimento e Sustentabilidade (IDOS), com apoio do Ministério Federal Alemão de Assuntos Econômicos e Ação Climática em sua Iniciativa Climática Internacional.

O projeto TUC busca mudar a trajetória de sustentabilidade das cidades para zero emissões de carbono até 2050, alterando as estruturas e sistemas sociais, tecnológicos e políticos mais profundos que atualmente reforçam a urbanização de alto carbono e o uso intensivo de recursos. Para atingir esse objetivo, este projeto facilita o estabelecimento de alianças para transformação urbana em cinco cidades latino-americanas, com o objetivo de desenvolver novas estratégias para enfrentar os desafios locais de desenvolvimento urbano e desigualdade e, ao mesmo tempo, reduzir as emissões de carbono.

Saiba mais: [www.urbancoalitions.org](http://www.urbancoalitions.org)

[facebook.com/unuehs](https://facebook.com/unuehs)  
[linkedin.com/school/unuehs/mycompany](https://linkedin.com/school/unuehs/mycompany)  
[twitter.com/UNUEHS](https://twitter.com/UNUEHS)  
[instagram.com/unuehs](https://instagram.com/unuehs)

<https://ehs.unu.edu>