

Contexto Regional

Urbanização na região

A concentração da população da América Latina e do Caribe em áreas urbanas intensificou-se nas décadas recentes. Em 1950, 43 % da população total vivia nas áreas urbanas, o que aumentou para 75.4% em 2000. Este grau de urbanização converte esta região na mais urbanizada do mundo em desenvolvimento. Entre 1975 e 2000, a população urbana regional praticamente duplicou, passando de 192 para 391 milhões de pessoas.

Uma parte significativa da população urbana da região vive em grandes cidades, sendo que 49 delas alcançam hoje mais de um milhão de habitantes, e suas áreas metropolitanas, sete ao todo, superam os 5 milhões. No entanto, a importância relativa das cidades grandes na região tem diminuído, tendo crescido nos últimos anos mais lentamente que as cidades médias e pequenas. Assim, as pequenas e médias cidades vêm se tornando cada vez mais importantes no sistema dos assentamentos humanos devido às novas dinâmicas populacionais e econômicas que estão experimentando.

Urbanização e pobreza

As cidades podem contribuir de maneira significativa ao desenvolvimento sócio-econômico do país, ao oferecer economia de escala para o acesso aos serviços, incluindo água, educação, saúde, moradia e saneamento. Configuram espaços de progresso, cultura, conhecimento e liderança política. Entretanto, o desafio mais importante para as cidades latino-americanas é o fenômeno da urbanização da pobreza - quase 40 por cento da população urbana da região vive em condições de pobreza, o que representa 70 por cento do total de pobres na região. Em 1999 havia mais pobres que em 1980, e a pobreza se associava, em diversas formas, à degradação ambiental. Ademais, são os pobres os que estão em maior desvantagem para competir pelos escassos recursos e para se protegerem das condições ambientais nocivas.

Neste contexto, os estudos mais recentes indicam que o tamanho da cidade não traz diferenças tão consideráveis na hora de determinar o padrão de vida nas áreas urbanas dos países latino-americanos e caribenhos.

Urbanização, meio ambiente e pobreza

As condições urbano-ambientais têm-se deteriorado de maneira ostensiva em termos de impacto sobre rios e lençóis freáticos, sobre aterros sanitários, tratamento de resíduos sólidos e afluentes líquidos, sobre a qualidade do ar que se respira e sobre as áreas verdes. A esta dinâmica, soma-se a alta incidência de fenômenos naturais que afetam regularmente a região (furacões, ciclones, terremotos, erupções vulcânicas, inundações e secas), os quais geram profundas implicações na configuração de seus assentamentos humanos. A recorrência destes fenômenos, combinada com as condições econômicas e institucionais estruturais que limitam a capacidade de prevenir e mitigar suas conseqüências, transformaram extensas regiões e seus centros urbanos em zonas extremamente vulneráveis física e socialmente.

A confluência de todos estes elementos configura uma situação de vulnerabilidade urbana estrutural que golpeia especialmente as comunidades de baixa renda, que se vêem forçadas, pelos padrões de urbanização predominantes, a ocupar as áreas com maiores riscos físicos y ambientais. A incapacidade para reduzir os fatores de risco nas cidades tem se convertido em um elemento reforçador de dinâmicas de exclusão que já caracterizavam o sistema de assentamentos humanos na região. Daí, que dentro das melhorias necessárias na governabilidade urbana, o desafio de reduzir a vulnerabilidade ambiental urbana é hoje um elemento chave.

Do mesmo modo, a pressão que exercem os assentamentos urbanos devido à limitada capacidade de planejamento e de gestão urbano ambiental, tem alcances maiúsculos no meio ambiente. A desarticulação da gestão ambiental e urbana tem provocado danos ao entorno natural e ao aproveitamento dos recursos e bens ambientais.

Em certos casos, esta desarticulação não só danifica o meio ambiente local, como também o meio ambiente nacional, regional e global. Problemas que vão desde a contaminação da água e do ar até mudanças climáticas criam impactos em todos os níveis. Logo, abordar os problemas a nível local, também permitirá em alguns casos, resolver problemas em outros diferentes níveis.

Também é importante considerar que uma cidade não pode se separar do ambiente que a rodeia. As áreas urbanas necessitam de recursos naturais que obtêm das áreas rurais do seu entorno para sua produção e consumo. As áreas urbanas também se beneficiam dos serviços ambientais que provêm estes ecossistemas, que geralmente são os lugares de onde vem a água que se consome na cidade.

Neste sentido, a eficiência e vontade política dos governos transformaram-se em fatores-chaves para alcançar o desenvolvimento urbano sustentável e reduzir a magnitude das conseqüências da degradação urbano ambiental sobre as condições de vida dos pobres urbanos.

A degradação urbana ambiental é um fator limitante da capacidade das cidades para contribuir com o desenvolvimento. O uso inadequado dos recursos naturais limita o desenvolvimento das atividades econômicas e sociais. As condições ambientais têm conseqüências sobre a saúde pública, limitando a capacidade produtiva dos cidadãos. Os riscos ambientais aos poucos destroem os resultados de esforços em prol do desenvolvimento que têm sido alcançados a um alto custo.

Neste contexto, é de especial importância o processo de descentralização que está sendo vivenciado pela região. Cada vez mais, os governos locais e as autoridades municipais adquirem maiores responsabilidades e poderes. Várias cidades da região começaram a institucionalizar políticas ambientais para gerir o meio ambiente e a se estruturar para atender suas novas competências.

Fundamento político

A presente estratégia ambiental-urbana para a América Latina e o Caribe, formulada entre o PNUMA e UN-HABITAT, busca fortalecer as capacidades locais e nacionais para a gestão ambiental urbana e está vinculada com a estratégia global ambiental urbana do PNUMA. É uma resposta aos repetidos chamados dos conselhos de governo de UN-HABITAT e do PNUMA no sentido de fortalecer a cooperação entre as duas agências. Está baseada no chamado do Foro de Ministros do Meio ambiente de ALC, que destaca a importância da agenda urbana na região, sublinhando a relevância do meio ambiente urbano. Isto se reflete na Declaração de Barbados que incentiva a melhoria da qualidade ambiental nas zonas urbanas mediante uma melhor gestão urbana, e na Iniciativa Latino-americana e do Caribe, firmada na Cimeira de Johannesburgo em 2002, junto com seu Plano de Implementação. A Iniciativa menciona as zonas urbanas como uma das áreas prioritárias para as quais se requer uma ação urgente. O Plano de Implementação promove um enfoque integrado da elaboração de políticas a nível local para o uso do solo, infra-estrutura e sistemas de transporte público, para os investimentos, construção de moradias adequadas, prestação de serviços básicos e para o desenvolvimento de sistemas eficientes e efetivos de gestão dos assuntos ambientais urbanos.

De igual maneira, o MINURVI (como Foro dos Ministros e Altas Autoridades de Moradia e Urbanismo da região) tem priorizado como um dos temas centrais para seu trabalho a melhoria do meio ambiente urbano e a redução da vulnerabilidade ambiental, mostrando preocupação diante do fato que os avanços nas políticas nacionais não se concretizam em definições suficientemente específicas para sua aplicação territorial, nem têm suficientes instrumentos práticos para levá-los adiante. A declaração final da sua mais recente reunião, realizada em La Paz (Novembro 2003), respalda a iniciativa de uma ação coordenada entre PNUMA e UN-HABITAT orientada a fortalecer as capacidades locais para a gestão ambiental urbana.

Principios Estratégicos

Uma estratégia inter-agencial

O esforço conjunto inter-agencial tem como objetivo aproveitar as vantagens comparativas de cada agência e reforçar a complementaridade entre os programas realizados pelo PNUMA e pelo UN-HABITAT, relacionados com o meio ambiente urbano, e orientados a apoiar o desempenho da gestão urbano ambiental na região, fortalecendo as capacidades dos distintos níveis de governo. Em específico, através da presente estratégia poder-se-á aproveitar as metodologias existentes desenvolvidas por ambas as agências.

O PNUMA e UN-HABITAT ajudaram municípios e cidades a preparar avaliações e diagnósticos urbano-ambientais, aproveitando os avanços do Projeto GEO Cidades e sua metodologia que permite avaliar o estado do meio ambiente e obter informação confiável e atualizada para ajudar a melhorar a gestão urbana, assim como a metodologia dos perfis ambientais do Programa de Cidades Sustentáveis do PNUMA/UN-HABITAT. Nesta fase, o PNUMA assumirá a liderança com o objetivo de fornecer aos governos locais, formuladores de políticas e ao público em geral, informação confiável e atualizada sobre o meio ambiente das cidades e assim prover uma base para a toma de decisões na formulação de políticas. Isto ajudará por sua vez a fortalecer as capacidades nacionais e locais para a elaboração de

futuras avaliações integrais. Deste modo, este processo permitirá avaliar as metodologias existentes e aperfeiçoá-las através da experiência.

Uma vez realizada a avaliação ambiental da cidade e baseando-se na informação relevante e qualificada obtida, a contribuição centrar-se-á em melhorar os processos de gestão urbana através da seleção de opções estratégicas compartilhadas entre todos os atores e da formulação de planos de ação urbano-ambientais e sua incorporação dentro do marco de planejamento municipal e territorial assim como sua implementação. Neste contexto, UN-HABITAT exercerá um papel central dada a experiência que tem na matéria. A execução de ações, a adoção de políticas públicas e a institucionalização do enfoque não é tarefa fácil. Neste âmbito, é estratégica a experiência acumulada por UN-HABITAT e pelo PNUMA em mais de quarenta cidades no mundo através dos Programas Agenda 21 Local e Cidades Sustentáveis, a qual será posta à disposição dos governos locais e centrais da região através de ferramentas e apoio técnico sobre o planejamento e a gestão urbano ambiental.

O trabalho será implementado não somente a nível municipal, mas também a nível nacional, promovendo políticas nacionais beneficiando as cidades e os países. Ainda, o trabalho contribuirá para o diálogo global/local e para a implementação das Metas do Milênio, o Plano de Implementação de Johannesburgo e a Agenda HABITAT.

Uma aliança estratégica

Esta estratégia compartilhada entre as duas organizações da ONU responsáveis pelo desenvolvimento urbano e pelo meio ambiente será financiada em parte por recursos de ambas as agências, as quais contribuirão com um financiamento inicial que complementará os financiamentos nacionais e locais. Neste sentido, esta estratégia permitirá fortalecer esforços de cooperação entre governos nacionais e os municípios. Desta forma, a nível nacional, permitirá estabelecer ou fortalecer a cooperação e esforços conjuntos dos ministérios responsáveis pelo setor urbano e pelo meio ambiente para apoiar melhor os municípios. Esta estratégia está, além disso, concebida para oferecer um marco atrativo para os mecanismos de financiamento regionais (BID, BCIE, CAF) e para os doadores bilaterais e multilaterais interessados em apoiar uma iniciativa concertada sobre o meio ambiente urbano na América Latina e no Caribe com impacto sobre a redução da pobreza.

Estratégia de implementação

Como parte da estratégia de implementação, pretende-se desenvolver as capacidades locais e nacionais, e assegurar uma ampla participação dos setores interessados. É por isto que esta estratégia propõe que os projetos sejam intersetoriais assegurando a capacitação e a ampla participação de todos os atores que podem contribuir com a busca de soluções, incluindo os beneficiários das ações de melhoramento das condições do meio ambiente urbano. Mecanismos adequados serão estabelecidos para facilitar a cooperação descentralizada entre municípios (cooperação sul-sul e norte-sul). As associações de governos locais exercerão um papel importante neste aspecto. Instituições nacionais de apoio técnico estarão envolvidas e fortalecidas, assegurando uma apropriação do enfoque, das ferramentas e das experiências. Contar-se-á com o setor acadêmico como um sócio principal para este aspecto.

Para aproveitar ao máximo o uso de recursos escassos, a estratégia será implementada através de projetos demonstrativos, os quais servirão de base para uma réplica mais ampla a nível nacional em outras cidades, contribuindo para o melhoramento das políticas nacionais.

Objetivo

O objetivo principal desta estratégia regional é fortalecer as capacidades locais e nacionais para a gestão ambiental urbana (avaliação, planejamento e implementação) como uma contribuição ao cumprimento da Meta 7 das Metas de Desenvolvimento do Milênio (Objetivos 9, 10 e 11).

- Avaliação: ajudar os municípios ou cidades a preparar avaliações e diagnósticos urbano ambientais integrais;
- Planejamento: formulação de planos de ação urbano ambientais (com opções estratégicas) e sua incorporação dentro do marco de planejamento municipal e territorial.
- Implementação: execução de ações; adoção de políticas públicas, institucionalização do enfoque/processo/mecanismos.

Atividades

- Local: a nível local apoiar-se-á o desenvolvimento de processos de avaliação ambiental das zonas urbanas (consolidação de metodologias, instrumentos e aprendizagem, formação de capacidades) para obter informação atualizada e confiável. Com base nesta informação, serão envolvidos todos os atores relevantes na preparação de uma visão em conjunto do futuro, traduzida em planos de ação,

os quais serão implementados através da mobilização de recursos locais, nacionais e internacionais disponíveis.

- Nacional: a nível nacional serão fortalecidas as capacidades de instituições nacionais e regionais para apoiar a implementação dos processos locais. Isto será alcançado através do desenvolvimento de ferramentas, currículos de capacitação e de uma rede de instituições para a sua implementação. Será facilitado o diálogo entre municípios e governos nacionais com o objetivo de contribuir para o melhoramento das políticas nacionais. Ademais, cada agência ajudará a fortalecer os vínculos entre as autoridades com as quais têm estreitas relações: autoridades ambientais no caso do PNUMA e urbanas no caso de UN-HABITAT.
- Regional: a nível regional pretende-se desenvolver uma caixa de ferramentas e promover o intercâmbio de experiências e metodologias no âmbito de avaliação, planejamento e implementação.
- Global: a nível global esta estratégia contribuirá para o diálogo global/local. As agendas globais (a) de redução da pobreza, sintetizadas hoje nas “Metas do Milênio”, (b) meio ambientais, tais como os compromissos de Johannesburgo e (c) urbanas, como a “Agenda Habitat” serão mais conhecidas a nível local, e a experiência local permitirá melhorar seus mecanismos de implementação.

Cronograma (Plano de Trabalho)

Etapa 1 (planejamento 2003, implementação 2004-2005):

Brasil	Primeiro passo: 3 cidades / Segundo passo: replicar em outras cidades
Cuba	Primeiro passo: 3 cidades / Segundo passo: replicar em outras cidades
Peru	Primeiro passo: 3 cidades / Segundo passo: replicar em outras cidades

O financiamento desta fase está garantido pelas contribuições dos Governos da Bélgica, Noruega e Holanda.

Etapa 2 (planejamento 2004, implementação 2005-2006):

Três novos países (9 cidades) escolhidos por massa crítica, interesse, equilíbrio regional, capacidades institucionais, presença de um Oficial de Programa Hábitat etc. Possíveis países incluem: México, Equador, Colômbia, El Salvador, Bolívia, Caribe anglófono.

Orçamento

US\$ 1,200,000 atividades nacionais (6 países)

US\$ 300,000 atividades regionais e globais