

Lutando pela Boa Governança em Áreas Urbanas: O Papel das Agendas 21 Locais

Gordon McGranahan *IIED, Reino Unido* Liliana Miranda *ECOCIUDAD, Peru*
David Satterthwaite *IIED, Reino Unido* e Luz Stella Velasquez *IDEA-UN, Colômbia*

Uma das inovações mais significativas no tratamento das questões ambientais urbanas nos últimos anos tem sido o surgimento de um novo tipo de iniciativa para lidar com problemas ambientais no âmbito das cidades – a Agenda 21 Local. Embora seja mais comum na Europa e na América do Norte, um número crescente de cidades dispõem de Agendas 21 Locais (A21Ls) na África, na Ásia e na América Latina. O sucesso de muitas dessas iniciativas demonstra seu potencial considerável.

De uma perspectiva internacional, as A21Ls ainda enfrentam, no entanto, desafios críticos. Principalmente nos assentamentos mais afluentes, mais tem que ser feito para assegurar que as agendas dirigidas localmente considerem os impactos regionais e globais das atividades locais. Principalmente nos assentamentos de menor renda, assegurar o apoio governamental e internacional para as agendas locais que atendam às necessidades dos grupos mais vulneráveis. E de modo geral, a maioria das A21Ls ainda enfrentam o desafio de entrar na política e nas políticas predominantes.

As A21Ls surgiram da Cúpula da Terra ocorrida no Rio de Janeiro em 1992. Foram vistas como o instrumento por meio do qual os planos de ação locais poderiam ser desenvolvidos dentro de cada cidade de modo a implementar as diversas recomendações contidas na Agenda 21, o 'plano de ação' que os governos endossaram na Conferência. As A21Ls implementadas desde 1992 são particularmente importantes por três motivos:

- Representam experiências concretas do tratamento de diversos problemas ambientais associados ao desenvolvimento urbano;
- A maioria tem sido desenvolvida e dirigida localmente e não desenvolvida ou imposta do exterior. Geralmente dependem mais de recursos gerados localmente do que de recursos externos;
- Apoiam a 'boa governança local' para o meio ambiente e o desenvolvimento – os

casos mais bem sucedidos estão associados a funcionários públicos fortemente comprometidos com práticas democráticas, maior responsabilidade (*accountability*) para com os cidadãos e parcerias com organizações baseadas nas comunidades (OBCs) e ONGs.

Suas forças: combinar boa governança com ação

A maior vantagem das A21Ls é de fornecer um meio para a integração das questões ambientais no planejamento e no gerenciamento das áreas urbanas. Geralmente envolvem o desenvolvimento de um documento – a Agenda 21 Local – que deve ser o resultado de um amplo e inclusivo processo consultivo que atenda a todos os interesses chave ('*stakeholders*') e forneça um meio eficiente e equitativo de reconciliar interesses conflitantes ou concorrentes. Esse processo consultivo, com seu potencial de assegurar maior cooperação entre os diferentes órgãos governamentais, ONGs e OBCs é tão importante quanto qualquer documento produzido.

O resultado crítico desse processo deve ser um acordo sobre prioridades, bem como ações e parcerias para implementá-las. Em Manizales, por exemplo, levou ao desenvolvimento de um plano de ação ambiental local que foi integrado no plano de desenvolvimento e no orçamento municipais. Incluía medidas para melhorar a gestão de resíduos (inclusive a reciclagem) e para combinar a redução do risco de

DESAFIOS PRINCIPAIS PARA A UE:

- A existência de uma Agenda 21 Local (A21L) funcional deve ser vista de modo favorável em decisões nacionais e internacionais sobre ajuda financeira
- Os doadores internacionais devem tirar proveito dos processos consultivos de A21Ls existentes para aumentar a participação de todos os interessados (*stakeholders*) em seu próprio processo decisório
- O apoio nacional e internacional para as A21Ls deve encorajá-las a serem responsáveis e prestarem contas aos cidadãos e organizações da comunidade, assim como aos doadores
- Em todos os níveis, precisam ser empreendidos esforços para trazer as A21Ls para a política e políticas urbanas predominantes sem comprometer seu caráter consultivo e participativo

deslizamentos de terra (a cidade situa-se em uma região montanhosa) como desenvolvimento de eco-parques por toda a cidade. A cidade também desenvolveu um programa de indicadores inovador e um sistema descentralizado de observatórios para monitorar o progresso.

Em Ilo, a qualidade do meio ambiente tem sido transformada por meio de cerca de 300 projetos financiados e implementados em parcerias entre o governo municipal e comitês de gestão da comunidade. Apesar de a população da cidade ter aumentado em mais de 6 vezes desde 1961, observa-se melhorias significativas em termos da qualidade do meio ambiente urbano, incluindo moradia, provimento de água e saneamento, áreas verdes, tratamento de esgotos e gestão de terrenos.

As A21Ls também podem integrar o que tem sido chamado de agenda “marrom” de saúde ambiental com preocupações ecológicas “verdes” mais amplas, o que tem se provado geralmente difícil nos planos ambientais locais convencionais dirigidos pelo governo. As A21Ls são particularmente importantes para combater o aquecimento global: medidas para reduzir as emissões de gases a efeito estufa só poderão ser aceitáveis para as populações locais em países de baixa renda se desenvolvidas por meio de processos consultivos e integrados com medidas que tratem das preocupações ambientais locais. Estas incluem as necessidades de saúde ambiental mais básicas, tais como água segura e em quantidade suficiente, provimento adequado de saneamento e esgoto e serviços regulares de coleta e gestão de resíduos domésticos. Pelo menos 600 milhões de moradores urbanos na África, na Ásia e na América Latina moram em casas e bairros com provimento inadequado desses serviços, a ponto de estarem suas vidas continuamente em perigo.

Suas fraquezas: falta de ação, responsabilidade (*accountability*) e apoio

Possivelmente a principal preocupação com as A21Ls é a incidência relativamente baixa de sucessos. Praticamente todos os governos nacionais endossaram formalmente a Agenda 21, comprometendo-se a apoiar o desenvolvimento de A21Ls em cada assentamento. Devem existir dezenas de milhares de A21Ls estabelecidas há pelo menos seis anos e agora em fase de implementação. Há, no entanto, pouca evidência do desenvolvimento de A21Ls na maioria dos países de baixa renda.

Outra preocupação é que a maioria dos exemplos de boas práticas vêm de cidades que eu houve melhorias significativas na qualidade e na responsabilidade (*accountability*) de governos locais. As A21Ls foram o instrumento por meio do qual melhorias foram conseguidas, mas foi a mudança no governo local o motivo determinante de seu sucesso. As A21Ls podem apoiar a reforma política local mas não substituí-la. As A21Ls podem assegurar melhor uso de recursos limitados – como aconteceu em Ilo – mas não podem, por si, incrementar a capacidade de investimento. A maioria dos governos urbanos em países de baixa e média renda são fracos e pouco efetivos; muitos têm pouca responsabilidade (*accountability*) em relação a seus cidadãos. Isso significa menor escopo para que as A21Ls se tornem o veículo de processos consultivos reais (tal como delineado na Agenda 21).

Uma terceira preocupação é que, por seu caráter ‘local’, possam não tratar da transferência de problemas ambientais

através das fronteiras de cada localidade. As cidades podem desenvolver um meio ambiente de altíssima qualidade transferido seus custos ambientais para outras pessoas e outros ecossistemas. Por exemplo, muitas cidades afluentes importam de lugares distantes bens cuja produção envolve elevada utilização de energia e água e gera altos níveis de produção e resíduos tóxicos. Os custos ambientais do consumo dessas cidades será concentrado alhures. As A21Ls precisam de enquadramento regional e nacional para apoiar a ação necessária para atingir os objetivos ambientais regionais e globais.

O desafio internacional de apoiar as Agendas 21 Locais

O apoio internacional das A21Ls deve ajudar a atingir outros objetivos chave formulados por agências internacionais tais como o fortalecimento da democracia local e o tratamento de problemas ambientais que possam causar ou contribuir para a pobreza. O apoio internacional de longo prazo às A21Ls deve ajudar o desenvolvimento de autoridades municipais e urbanas mais competentes, efetivas e responsáveis (*accountable*).

O próprio nome ‘Agenda 21 Local’ implica o engajamento internacional. Se o melhor caminho fosse de simplesmente deixar as autoridades locais resolverem seus próprios problemas isoladamente, o termo não teria sentido. Organizações como o Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais têm empreendido esforços concentrados para atrair a atenção para a importância das autoridades locais na arena internacional e para criar redes que possam apoiar iniciativas locais.

Também há um reconhecimento crescente entre doadores internacionais para a necessidade de maior apoio para as áreas urbanas e para a ‘boa governança’ em nível local. Muitos doadores internacionais fizeram pouco para as áreas urbanas nas duas últimas décadas – em parte por causa das dificuldades que enfrentam em trabalhar com governos locais; em parte por causa de definições inadequadas que levam a subestimar o escopo e a profundidade da pobreza em áreas urbanas e a afastar a atenção dos aspectos da pobreza que requerem ‘boa governança local’. Recentemente, no entanto, números crescentes de doadores internacionais têm desenvolvido programas e estratégias urbanas.

Um dos principais atrativos das A21Ls para os doadores internacionais – o fato de terem grande probabilidade de resultar na redução de problemas ambientais regionais e locais – também carrega um risco. Tentativas de convencer grupos locais de que é seu próprio interesse reduzir a ‘pegada ecológica’ podem parecer (e podem de fato ser) manipulativas. No entanto, para que as A21Ls possam atingir caráter aberto e transparente, é importante garantir que os interesses regionais, nacionais e internacionais (bem como os locais) sejam identificados explicitamente. Também é importante reconhecer que os centros urbanos que trataram de seus próprios problemas ambientais locais de maneira equitativa e eficiente são provavelmente os melhores parceiros para os esforços internacionais de tratamento dos desafios ambientais locais. ●

Estudos de casos de A21Ls em Manizales (Colômbia), Ilo e Chimbote (Peru), Nakuru (Quênia), Durban (África do Sul), Jinja (Uganda), Penang (Malásia) e Rufisque (Senegal) estão sendo publicados pelo IIED sob a forma de Documentos de Trabalho. A maioria será resumida na revista *Environment and Urbanization* (Meio Ambiente e Urbanização).