

Setor 1 - Introdução

Planejamento Urbano de Baixo Carbono

Políticas de estado e o sistema de planejamento

O Peru, nos anos 90, desativou o Sistema Nacional de Planejamento e desde a última década está destinado a recuperá-lo. O Acordo Nacional (AN)¹ foi criado em 2002, atua como instância de coordenação do planejamento estratégico nacional, aprovou 35 políticas estaduais até o momento, duas delas, as Políticas 21 e 34 sobre Desenvolvimento de Infraestrutura e Habitação e Planejamento e Gestão Territorial, respectivamente. A Política 21 (2002) indica o compromisso de "desenvolver infra-estrutura e habitação para eliminar seu déficit, tornar o país mais competitivo, permitir seu desenvolvimento sustentável e proporcionar a cada família as condições necessárias para um desenvolvimento saudável em um ambiente adequado ", observe que não há menção ao planejamento do uso da terra ou ao planejamento urbano.

A política 34 (2013) indica que "...a criação de um sistema nacional de gestão territorial facilitaria a aplicação coordenada dos instrumentos dos diferentes setores e níveis de governo, bem como o cumprimento articulado das prioridades nacionais, regionais e locais" e "Ao assumir os objetivos de ordenamento e gestão territoriais, e vendo o problema como um todo, este sistema permitirá convergir para uma visão estratégica e integral do país...", mas não existe uma Lei Geral de Ordenamento Territorial no Peru nem uma Lei de Desenvolvimento Urbano até a data.

O Centro Nacional de Planejamento Estratégico (CEPLAN)² foi criado em 2008 como órgão gestor do Sistema Nacional de Planejamento Estratégico, incorpora e articula os instrumentos de planejamento do desenvolvimento a partir da gestão prospectiva e da coordenação para a Gestão Estratégica do Estado e monitora o cumprimento das metas de cada setor e entidade governamental. O Plano Estratégico de Desenvolvimento Nacional, os Planos de Desenvolvimento Concertados (Regional e Local) e os Planos Estratégicos Multissetoriais Anuais de cada setor. No entanto, esse sistema de planejamento ainda precisa ser fortalecido³ particularmente em seus orçamento e mecanismos de implementação. Como resultado, os planos urbanos são outros instrumentos além dos Planos de Desenvolvimento Concertados (que não contêm mapas), regional, provincial ou distrital. Nesse

¹ El Acuerdo Nacional reúne periódicamente a representantes de alto nivel del gobierno nacional, sector privado, partidos políticos, sindicatos y comunidades religiosas e indígenas (Gobiernos Regionales participan solo desde 2012) para acordar las políticas de estado para el desarrollo nacional. En base a cuatro objetivos principales: 1) Democracia y Ley, 2) Igualdad y Justicia Social, 3) Competitividad y 4) el Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado. Estos objetivos están asociados con las 35 políticas aprobadas.

² Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, www.ceplan.gob.pe

³ Los procesos de decisión sobre el presupuesto y la inversión pública no están manejados ni articulados al CEPLAN sino por el Ministerio de Economía y Finanzas, desconectando los Planes del presupuesto para su implementación. Sin mencionar que las Asociaciones Público-Privadas que superan en monto las inversiones públicas en el Perú de hoy, son promovidas por otra entidad, Pro Inversión.

contexto, foi aprovado, por Decreto Supremo Nº 054-2011-PCM, o Plano Estratégico de Desenvolvimento Nacional - Plano Bicentenário: O Peru até 2021.

O CEPLAN regula os instrumentos de planejamento do desenvolvimento dos Governos Locais (provincial e distrital) como o Plano de Desenvolvimento Concertado (PDC), Plano Estratégico Institucional (PEI), Plano Operacional Institucional (POI) e os respectivos orçamentos de investimento (incluindo o orçamento participativo, programas de incentivo e programas orçamentários).

Entonces, o planejamento estratégico do desenvolvimento é dirigido pelo CEPLAN, mas os setores têm seus próprios planos, como planos urbanos e planos climáticos, que são gerenciados pelo Ministério da Habitação, Construção e Saneamento (Habitação) e o Ministério do Meio Ambiente. (MINAM) respectivamente. Embora o Ministério de Energia e Minas, o Ministério da Defesa (Gestão de Riscos de Desastres) e outros setores do executivo, de acordo com as prioridades de cada cidade, possam ter interferência por sua vez.

Os instrumentos regulatórios do planejamento climático

A Lei Marco de Mudanças Climáticas (MC), Lei nº 3.0754 foi aprovada por unanimidade pelo Congresso no início de 2018, incorporando seus condicionantes no planejamento do desenvolvimento, definindo competências e funções nos três níveis de governo, estabelecendo o Ministério do Ambiente (MINAM) como autoridade nacional para a gestão integral do CC. No segundo e terceiro artigos se definem os princípios e abordagens da lei, respectivamente. Sua abordagem é inovadora porque declara a adaptação e a mitigação como vinculantes, buscando articular e integrar a gestão da mudança climática no desenvolvimento do país e em harmonia com a natureza. Embora não seja articulado aos instrumentos de gestão de risco de desastres. O Regulamento desta lei ainda está em consulta para aprovação.

Esta Lei responde à necessidade de um marco institucional e de governança para a gestão integral das Mudanças Climáticas⁴, reconhece que as respostas das políticas públicas ainda são insuficientes e que o custo da adaptação é muito menor do que o custo de assumir os impactos da mudança climática, e propõe desenvolver a capacidade de antecipar cenários futuros, compatibilizando o conhecimento local com a ciência. Da mesma forma, buscando adaptar as regulamentações nacionais aos acordos e compromissos internacionais da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, o Acordo de Paris⁵, o Marco de Sendai⁶ para a redução de riscos de desastres, a Nova Agenda Urbana⁷ e os Objetivos de Desenvolvimento sustentável de 2030⁸.

⁴ La gestión integral del CC por su carácter multisectorial y transversal comprende a todos los sectores y dado su carácter territorial involucra a los tres niveles de gobierno.

⁵ Visitado el 25/01/2017

https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_es,
<http://newsroom.unfccc.int/es/acuerdo-de-paris/el-acuerdo-de-paris-entra-en-vigor-tiempo-de-celebracion-y-de-realismo/>, [https://es.wikipedia.org/wiki/Acuerdo_de_Par%C3%ADs_\(2015\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Acuerdo_de_Par%C3%ADs_(2015))

⁶ Visitado el 03.05.2017. <http://www.cenepred.gob.pe/web/notas-de-prensa/marco-de-sendai-para-la-reduccion-del-riesgo-de-desastres-2015-2030/>

⁷ Visitado el 19.04.2018 <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

⁸ Asamblea General de Naciones Unidas, "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" (visitada el 18.07.2016)

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S

A Comissão Nacional de Mudanças Climáticas (CNMC)⁹, participou da atualização da **Estratégia Nacional de Mudança Climática (ENMC)**¹⁰, cujo foco principal é mitigação, adaptação e ênfase na integração da gestão de risco. O Plano de Ação para Adaptação e Mitigação para Combater as Mudanças Climáticas desenvolvido pelo MINAM e pelo CNMC foi publicado em 2010 para consulta, mas ainda não foi aprovado.

Neste contexto, quase todos os Governos Regionais do Peru aprovaram suas Estratégias Regionais de Mudança Climática, incorporando medidas de adaptação e mitigação, entre outros instrumentos, e gerando as bases para aplicar as competências dos Governos Locais (Provincial e Distrital) na elaboração de suas respectivas medidas com ênfase na redução do risco climático, sendo uma das mais destacadas, a Estratégia de Mudança Climática da Província de Lima¹¹ e onde é apontado que o Município Metropolitano, deve liderar processos de adaptação às Mudanças Climáticas, por meio de uma Comissão Metropolitana de MC, articulando espaços nacionais, regionais e locais, contribuindo para a ocupação, transformação do território e uso sustentável do solo, sancionando o especulação e tráfego e desenvolvimento de sua infra-estrutura ecológica.

Instrumentos regulatórios do planejamento urbano

A Constituição Política do Perú (1993), a Lei orgânica de Municípios, LEI Nº 27972¹² (2003) e o Regulamento de Condicionamento Territorial e Desenvolvimento Urbano Sustentável ¹³ (RCTeDUS) concedem poderes de Habitação para desenvolver as políticas e a estrutura regulatória para os governos provinciais locais desenvolverem planos de desenvolvimento da terra (além dos planos de planejamento territorial preparados pelos Governos Regionais) e planos de desenvolvimento metropolitano, bem como para os governos locais distritos desenvolverem seus planos de desenvolvimento urbano; outorgar-lhe também faculdades para regular e promover a ordenação, melhoria, proteção e integração dos centros populacionais como um sistema sustentável em território nacional. Em resumo, a Habitação possui competências em desenvolvimento urbano, planejamento urbano, habitação, construção, saneamento, propriedade estatal e propriedade urbana.

O **Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano do Perú (2006-2015)**¹⁴ “Perú Território para Todos” Habitação define um sistema urbano por hierarquias e funções econômicas dos conglomerados que o compõem, mas não foi atualizado. Ele também desenvolveu uma proposta para uma Política Nacional de Habitação que está em consulta, além de um projeto de Lei Geral de Desenvolvimento Urbano que não foi apresentado ao Congresso, nenhum desses documentos integra explicitamente a noção de planejamento de baixas emissões de carbono.

Embora o país ainda não tenha uma Lei Geral de Ordenamento Territorial, a Lei dos Municípios concede aos Municípios Provinciais a aprovação do Plano Provincial de Ordenamento Territorial. Da mesma forma, indica que os Governos Locais assumam as competências e exercam funções

⁹ El Perú ha firmado la Convención Marco de Cambio Climático y contamos con científicos peruanos que integran el IPCC

¹⁰ <http://www.minam.gob.pe/notas-de-prensa/se-aprueba-la-nueva-estrategia-nacional-ante-el-cambio-climatico-encc/> (visitado 04.05.2017)

¹¹ Aprobada por Ordenanza 1836 del 2014

¹² <ftp://ftp2.minsa.gob.pe/descargas/ogac/normas/politica/Ley27972LOM.pdf>

¹³ DS 022-2016 <http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-de-acondicionamien-decreto-supremo-n-022-2016-vivienda-1466636-3/>

¹⁴ <http://eudora.vivienda.gob.pe/OBSERVATORIO/destacados2/PlanNacionalDesarrolloUrbano20062015.pdf> (visitada 24 octubre 2018)

específicas, como a Organização do Espaço Físico e o Uso da Terra em suas respectivas jurisdições, o que inclui condicionamento territorial e desenvolvimento urbano.

O MINAM foi o corpo diretivo com relação aos Planos de Ordenamento do Território, embora pelo DS 002 -2017-MINAM seu Regulamento de Organização e Funções tenha sido modificado e essa competência reduzida à ordem territorial ambiental, entendida como a elaboração do zoneamento econômico e ecológico¹⁵. Na ausência de uma lei, o reitor da ordem territorial no Peru se encontra em um limbo regulatório e os governos regionais quase paralisaram seus esforços para desenvolver esses instrumentos.

Com o Decreto Supremo Nº 005-2012-Habitação se cria o Programa Nossas Cidades (PNC) Com esses instrumentos, inicia-se um processo ainda lento de mudança de discurso para a recuperação de instrumentos de planejamento urbano voltados para o desenvolvimento urbano sustentável, processo que ainda sofre de graves contradições dentro do próprio setor.

Um avanço parcialmente positivo é que o RATEDUS integra a gestão de riscos de desastres na definição de usos do solo urbano, faltando agora articulá-los a sua vez as Estratégias de Mudança Climática. A Resolução Diretrizl N° 011-2015-HABITAÇÃO/VMVU-DGPRVU aprovou o Manual para a Elaboração de Planos de Condicionamiento Territorial –Manual PAT- que estabelece mecanismos de participação e consulta cidadã com o objetivo de alcançar estruturar uma agenda compartilhada de gestão do Plano, buscando garantir a viabilidade social do mesmo; e com a Resolução Ministerial N° 325-2009-HABITAÇÃO aprovou o Manual para a Elaboração de Planos de Desenvolvimento Urbano mas nenhum deles ainda mencionam o tema de desenvolvimento para a Baixa de carbono. Como se pode observar na Tabela 1. O planejamento do território, urbano ou rural ainda requer ser ordenado e consolidado.

Tabela 1. Quem faz o Planejamento no território e cidades do Perú?

Tipos de Planos	(INTER) NACIONAL	(MACRO) REGIONAL	LOCAL	
			PROV.	DISTRITAL
Macroprojetos internacionais (Irsa: transoceânica, etc.)	X	X		
Plano de Desenvolvimento Acordado	X	X	X	X
Plano de desenvolvimento territorial nacional 2004-2013	X			
Plano nacional de desenvolvimento urbano (habitação)	X			
Plano de Ordenamento Territorial (Macro, médio e micro ZEE e EAE)	X	X	X	
Plano de Acondicionamiento Territorial			X	

¹⁵ Al 2016 solo 13 ZEE fueron aprobadas y ningún Plan de Ordenamiento territorial fue aprobado (requieren el visto bueno del MINAM).

Plano de Desenvolvimento Urbano (Zonificação de usos do solo, Plano vial, Plano de transportes ou Mobilidade, etc.)			X	X
Plano de Gestão de Riscos de Desastres			X	X
Plano Integral de Gestão de Resíduos Sólidos			X	X
Plano de desenvolvimento rural				X
Plano de desenvolvimento de assentamentos humanos				X

Elaboração: Liliana Miranda S. Em base a: Lei Geral do Ambiente, Lei de Bases de Descentralização, Lei Orgânica de Governos Regionais e Lei Orgânica de Municipios do Perú.

No entanto, o Departamento Nacional de Construção de Habitação encomendou em 2014 o Fórum Cidades pela Vida para formular um plano que promova a Construção Sustentável em face dos cenários de mudanças climáticas no Peru, onde uma matriz de indicadores foi desenvolvida com base em cenários até 2035, bem como estratégias e ações para implementar o modelo de construção mais sustentável a curto, médio e longo prazo, após o que foi aprovado o Código Técnico de Construção Sustentável e o Green Bond foi implementado no Fundo Minha Habitação Sustentável), entre outros.

Estado da arte do setor: melhores práticas

De acordo com o último censo nacional do INEI (2017) a população urbana no Peru continua a crescer e mais rapidamente do que a população rural, embora ao mesmo tempo tenha reduzido significativamente sua taxa de crescimento total para 1%. Investimentos em infra-estrutura e habitação foram incrementados por meio de megaprojetos e parcerias público-privadas, aumentando a cobertura dos serviços de água, saneamento e energia, embora sem exigir qualquer plano urbano, mas, ao mesmo tempo, especulação, corrupção e trânsito de terra foi aumentado e, portanto, embora não haja dados precisos, a extensão da ocupação do território urbano seria consideravelmente maior. Por exemplo, no caso da cidade metropolitana de Lima, ela continua a se expandir e ameaça urbanizar mais de 17.000 hectares agrícolas, as colinas costeiras e as praias em seus arredores.¹⁶

Tabela 2. Evolução da área urbana de Lima Metropolitana

Área urbana de Lima Metropolitana					
1940	1981	1993	2007	2012	2014
2.100 Has	63.950 Has	72.208 Has	84.000 Has	85.500 Ha	91.433 Has

¹⁶ El proceso de urbanización de Lima ya ha erradicado la mayor parte de las áreas agrícolas de los valles de los ríos Rímac y Chillón, y ha empezado a afectar el Valle de Lurín a través de urbanización formal y especulación urbana hecha sin mayor planeamiento o control.

Elaborado por Liliana Miranda. Fontes: Plano Regional de Desenvolvimento Concertado de Lima e PLAM 2035, IMP-MML

O discurso de densificação foi instalado por uma década buscando justificar o aumento de parâmetros urbanos e construtivos (exacerbado pelo RATEDUS que reduz as reservas de áreas verdes para menos de 0,5 m² / pessoa por ano) aceitando o aumento de alturas e densidades dentro do centro urbano sem a devida compensação no espaço público, parques, serviços públicos (e transporte) e infra-estrutura adicional. Em Lima, a superlotação em áreas centrais e periféricas de baixa renda atingiu uma média de 3,8 pessoas por quarto (incluindo quartos, e também salas de estar e jantar ou outras que não são cozinha e banheiros, INEI 2007). Há áreas com os melhores serviços e espaço público suficiente, mas as desigualdades, a fragmentação e o congestionamento se aprofundaram, assim como a violência e a insegurança.

Indicadores setoriais

O Peru tem cumprido em entregar o Informe Nacional Voluntário¹⁷ por meio do Centro Nacional de Planejamento Estratégico (CEPLAN) em 2017. O Instituto Nacional de Estatística e Informática (INEI) estabeleceu o Sistema de Monitoramento para os indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável assinados pelo Governo Peruano (ver <http://webinei.inei.gob.pe/ods/>).

Embora os governos locais somente com a aprovação do Regulamento da lei de mudança climática tenham competições precisas para desenvolver medidas de adaptação e mitigação à mudança climática, o Município Provincial de Lima já conta com a sua Estratégia Aprovada, e 8 Municípios Provinciais de Lima desenvolveram medidas de adaptação, embora apenas uma tenha sido formalmente aprovada, o distrito de Santa Anita. Esses instrumentos ainda precisam ser articulados aos planos de desenvolvimento e respectivos planos urbanos.

Não foram encontrados indicadores que apontem para um desenvolvimento urbano de baixo carbono do próprio setor de planejamento urbano. Embora de acordo com os dados da RENAMU, apenas 40% (de 195 municípios provinciais) e 22% (de 1.639 municípios do distrito) têm Planos de Desenvolvimento Urbano.

Das 173 cidades do SINCEP (propostas), apenas 71 contam um Plano Urbano atual, 32 possuem Planos inexistentes e 70 não possuem nenhum instrumento de planejamento urbano. Raramente eles contam com instrumentos de gestão urbana ou não se aplicam. Mais da metade dos centros urbanos são bairros marginais: o desafio é melhorar os bairros existentes, melhorar a qualidade de vida urbana dos setores mais pobres e / ou socioeconômicos C, D e E (Relatório Habitat III, Ministério da Habitação, Junho de 2016).

¹⁷ https://www.youtube.com/watch?v=oAegdV8_7iw (Video)

Gargalos e Problemas Futuros

Há uma tendência fraca de execução e avaliação de planos urbanos no Peru, o país ainda não conta, na prática, com um sistema de planejamento integrado. Identifica-se uma resistência para superar a visão setorial, unidisciplinar e não territorial, as medidas de adaptação e mitigação como um desafio do desenvolvimento sustentável ainda ausente (em todas as suas dimensões, não apenas os riscos ambientais ou climáticos).

O Ministério da Habitação, juntamente com os governos locais, deve conduzir, monitorar e controlar a localização segura dos assentamentos e edifícios humanos com respeito irrestrito aos mapas de risco, particularmente de áreas de risco não mitigável, antecipando cenários climáticos, vinculados, por sua vez, aos Planos de Zoneamento de caráter territorial e urbano. Além de promover a realocação, quando for o caso, em áreas seguras responsáveis pela prática de infração e sujeitas a sanções em conformidade com a Terceira Disposição Complementar da Lei 30458, conhecida como Lei da Reconstrução com Modificações.

O planejamento urbano é setorizado, fragmentado, com competências sobrepostas e um pouco dispersas, sem uma entidade com capacidade suficiente para articulá-lo, no âmbito de um único sistema de planejamento, programação e orçamento. Permanecem dificuldades para integrar estes instrumentos dos governos locais (provinciais e distritais) no território com políticas estatais e políticas setoriais. Para implementá-las, particularmente relacionadas a medidas de mitigação e adaptação a MC, é necessário melhorar as capacidades (pessoais e institucionais) de integração e articulação.

Com relação ao setor da habitação, apesar dos esforços e um investimento sem precedentes no setor apenas nos últimos anos está sendo reduzida, as metas de redução do déficit habitacional particularmente para os setores D e E tampouco foram cumpridas, assim como o Relatório Nacional Habitat III apresentado pelo Governo do Peru reconhecido em 2016.