

O URBANO SOB A ÓTICA DA SUSTENTABILIDADE: UMA INTRODUÇÃO

Adilson Francelino Alves¹

Resumo: Discutir a questão urbana no Brasil sob o ponto de vista do desenvolvimento sustentável é tarefa fundamental para avançar na compreensão das possibilidades de se alcançar um patamar de justiça social e qualidade de vida. Nosso processo de urbanização acelerada e desigual tornou grande parte das nossas cidades em lugares inabitáveis, de um lado milhões de pessoas vivendo em condições subumanas, sujeitas a um sem número de doenças e risco de morte oriundo da ocupação de áreas frágeis como encostas e áreas sujeitas a inundações constantes, geográfica e socialmente afastadas das oportunidades; de outro um país rico industrializado que sofre os mesmos problemas de poluição típicos dos países desenvolvidos. Simultaneamente o mundo caminha para um processo de globalização que acelera as mudanças. Pretendemos introduzir de maneira sintética a história do debate em torno do conceito de desenvolvimento sustentável, fazendo uma pequena incursão na problemática da sustentabilidade urbana no Brasil.

Palavras-chave: Desenvolvimento sustentável, sustentabilidade urbana, políticas públicas, pobreza urbana.

Abstract: Addressing the Brazilian urban issue from a perspective of sustainable development is a fundamental task in order to advance our understanding on the existing possibilities to accomplish a state of social justice and good quality of life. Our accelerated and unbalanced urbanization process has made most of our cities places where it is almost impossible to live. On one hand, millions of people are living in subhuman conditions exposed to countless kinds of diseases and are risking their lives as a result of occupying dangerous areas like cliffs or zones where floods are very likely to happen. Those areas are usually distant from any geographic or social opportunity. On the other side we have a wealthy and industrialized country dealing with the typical pollution problems of developed countries. And simultaneously to all of this, the world's experiencing process of globalization, which has been responsible for the acceleration of several changes. This work intends to briefly introduce the history surrounding the conceptual debate of sustainable development, considering the problem of the urban sustainability in Brazil.

Key words: Sustainable development, urban sustainability, urban poverty.

¹ Professor da UNIOESTE – Mestre em Sociologia pela UNICAMP e Doutorando do Programa de Doutorado Interdisciplinar em Ciências Humanas da UFSC.

Introdução

Neste artigo pretendemos discutir os elementos da cidade sustentável abordando de forma sucinta os temas a ele relacionados, sobretudo a construção deste conceito na história do debate internacional, observando principalmente os documentos temáticos contidos no Relatório Brundtland, Agenda 21, Agenda Habitat e finalmente no documento Cidades Sustentáveis do Ministério do Meio Ambiente publicado em 2000 este último representa a materialização dos conceitos de sustentabilidade na política urbana e ambiental no Brasil.

A definição do que seja desenvolvimento sustentável é uma tarefa ainda em construção, atualmente existem uma centena de propostas disponíveis. Vivemos um momento paradoxal na história da humanidade, o desenvolvimento das forças produtivas gerou um volume de conhecimento e de riquezas nunca antes visto, ao mesmo tempo faz aumentar a concentração de renda e a pobreza mundial assume contornos assustadores. Paralelamente, o processo de globalização impõe-se ao mundo como realidade, criando em sua dinâmica zonas de exclusão, mudanças estruturais amplas que ainda desconhecemos todos os seus desdobramentos (Viola, 1997).

Neste cenário de transformações a questão ecológica tem assumido um papel importante e aparentemente se mostra capaz de permear todas as esferas e estratos deste processo de mudanças. Dentro dela, diversas propostas de grupos, governos, organismos internacionais, ONGs e uma série de novos atores encarregados de discutir e propor uma *nova* maneira de organizar o mundo. Atualmente convivem lado a lado, em um cenário de crises, setores e tendências contraditórias que apresentam propostas para um mundo novo cujo mote central e predominante é a preocupação (pelo menos no discurso) com a continuidade da existência da vida humana no planeta.

Uma pequena abordagem histórica do conceito de sustentabilidade

Quando em 1972 em Estocolmo formou-se uma polarização, os países do norte rico estavam preocupados em frear o desenvolvimento dos países do terceiro mundo para preservar o ambiente global. Os países do sul, em geral pobres diziam que não podiam abrir mão do seu processo de desenvolvimento, pois domesticamente as diferenças sociais eram enormes e que só o desenvolvimento das forças produtivas

poderiam diminuir a pobreza. Neste período, grande parte das discussões giravam em torno de aspectos técnicos da poluição provocada pela industrialização, crescimento populacional e urbanização problemas tipicamente dos países ricos. (Guimarães, 1997; Sachs, 1994).

A questão norte/sul, como ficou conhecida esta divergência pode ser resumida basicamente pela posição dos países do norte desenvolvido que enxergavam a questão ambiental sobre o prisma da preservação dos recursos naturais para o 'bem de toda a humanidade' e a posição do sul e leste pobres, que contrapunham a esta idéia a necessidade e o direito de também levarem a cabo políticas de desenvolvimento similares aos países desenvolvidos. A posição do Brasil é emblemática, o país confirmou sua política de soberania nacional e da total liberdade de dispor dos recursos naturais do modo que bem entendesse, sem aceitar a interferência externa.

No decorrer das décadas de 70 e 80 houve um avanço teórico em torno das questões políticas envolvidas, bem como uma maior compreensão à respeito do funcionamento da biosfera e da ameaça do colapso do ecossistema mundial por conta das transformações globais do planeta.

O avanço desta compreensão e os riscos da utilização descontrolada dos recursos naturais foi lento mas gradualmente foi sendo internalizado por toda a sociedade. Passando por vários momentos da história da institucionalização do movimento ecológico, até chegar a um marco histórico com a publicação do Relatório Brundtland em 1987.

Este relatório é importante porque populariza o conceito de desenvolvimento sustentável e conduz à convocação da Eco 92 que se realizaria no Rio de Janeiro. segundo o relatório Brundtland² este processo seria:

A humanidade é capaz de tornar o desenvolvimento sustentável – de garantir que ela atenda as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem também às suas (Nosso futuro comum, 1991, p.12)

A aceitação mundial do relatório Brundtland foi muito grande, segundo alguns autores isto se deu pelo tom diplomático empregado

² O nome do relatório é uma referência à Primeira Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, encarregada de coordenar a Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

nele. Entretanto sobram críticas sobretudo quando se faz a comparação com relatórios anteriores e observa-se por exemplo que pouco se questiona o modo de vida e produção dos países de capitalismo avançado³.

A resolução da ONU 44/228 que convocou a conferência do Rio traz em seu texto a referência explícita da relação entre pobreza e meio ambiente, sinalizando para a abertura no sentido de debater as causas da miséria e de se buscar soluções a prazos determinados para os graves problemas da miséria e degradação ambiental, "a Rio 92 teve como objetivo examinar estratégias de desenvolvimento através de 'acordos específicos e compromissos dos governos e das organizações intergovernamentais, com identificação de prazos e recursos financeiros para implementar tais estratégias' (Guimarães, 1997).

Entretanto os resultados esperados no avanço das discussões e principalmente das decisões foram frustrados, o evento reuniu mais de 35 mil pessoas, entre chefes de Estado, representantes de 133 das maiores ONGs do mundo, grupos ecológicos e grupos indígenas de todo o planeta, a delegação dos Estados Unidos pressionou para que o tratado de redução de CO₂ não fosse implementado, ficando apenas como um protocolo de intenções sem o estabelecimento de limites e prazos para a redução da emissão do gás, além disso, a convenção sobre a biodiversidade foi enfraquecida sem a assinatura dos Estados Unidos, adiando-se mais ainda o momento para a tomada de decisões rumo ao 'desenvolvimento sustentável. O que se repetiu na Rio+10, conferência realizada na África do Sul em 2002.

Dimensões da sustentabilidade

Apesar destes problemas, o avanço na percepção dos problemas ambientais entre Estocolmo e Rio 92 foram significativos (Guimarães,

³ Em um relatório apresentado pelo Indira Gandhi Institute em 1988 é feito o comparativo entre os gastos com combustíveis entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, o estudo mostra que de todo o consumo de combustíveis sólidos, líquidos, gás e eletricidade feito em 1988 74,8% foram feitos pelos países desenvolvidos e apenas 25,2% pelos países em desenvolvimento se decompormos estes números e ao os analisarmos sob a ótica do consumo em quilos por habitante obteremos uma cifra ainda mais desproporcional os habitantes do grupo dos países desenvolvidos consumiram naquele ano 451,5 kg e os do grupo dos países em desenvolvimento apenas 9,7 kg o que representa para o primeiro grupo um consumo de 46,54 vezes maior que os do segundo grupo. Assim apesar da grande aceitação o relatório Brundtland sofre também críticas severas, um outro ponto importante a salientar é que uma das consequências do relatório foi a convocação para 1992 de uma grande conferência onde seria estabelecidos acordos e fixação de propostas mais concretas para a sustentabilidade. Relatório feito por Indira Gandhi Institute of Development Research of India, Bombay para o secretariado do CNUED in Estratégia de transição para o século XXI de Ignacy Sachs, caderno de desenvolvimento e meio ambiente, número 1 1994.

1996). no primeiro a tônica do discurso era a busca de soluções técnicas para problemas de poluição e na segunda há uma inter-relação entre as questões ambientais, pobreza, responsabilidade ética e a percepção de que a grande maioria dos problemas ambientais globais são causados pelos países ricos e industrializados e a eles cabe a maior responsabilidade em combater seus efeitos.

O avanço teórico na percepção de que o 'desenvolvimento' pode se dar de maneira 'sustentável' ou seja que pode garantir a inclusão dos pobres e ao mesmo tempo as novas gerações, é motivo de muitas discussões e controvérsias, uma vez que esbarra inevitavelmente nas decisões políticas e está diretamente relacionada com os sistemas de poder e com a maneira como os países organizam suas forças produtivas.

Justifica-se pois a afirmação de que a sociedade global de fins de século enfrenta-se uma crise específica, ou seja o esgotamento de um estilo de desenvolvimento ecologicamente depredador, socialmente perverso e politicamente injusto, tanto nacional como internacionalmente. As propostas de superação da crise através do desenvolvimento sustentável *questionam*, em poucas palavras, um estilo de desenvolvimento internacionalizado, determinado pela tendência homogenizadora da economia mundial como resultado da adaptação de modelo tecnológico e institucional das empresas transnacionais (...) (Guimarães, 1996, p. 16)

A reorientação da política produtiva para viabilizar o desenvolvimento sustentável deve privilegiar o ser humano em detrimento da visão economicista, que impera nas análises de implementação de políticas de desenvolvimento atuais, sobretudo na América Latina. Nos países latino-americanos em um curto período de tempo o PIB aumentou significativamente e ocorreram enormes mudanças estruturais e hoje é a região mais urbanizada do planeta 4 em cada 5 habitantes vivem em cidades. Entretanto o IDH mostra que apenas desenvolvimento econômico e industrial não bastam para trazer qualidade de vida às populações, as pequenas, médias e grandes cidades não conseguem dar suporte adequado aos habitantes atuais e aos novos que cada vez mais buscam na estruturas urbanas uma alternativa para sua existência.

A sustentabilidade desenha-se então em dimensões

multifacetadas e de um complexo jogo de interesses e necessidade, criar condições para sua execução não é tarefa fácil. Grosso modo podemos resumir algumas destas dimensões: a) sustentabilidade ecológica, são os recursos naturais que podem ser divididos em renováveis e não-renováveis; b) sustentabilidade ambiental, esta diretamente relacionada com a capacidade de carga do sistema; c) sustentabilidade demográfica; d) sustentabilidade cultural, liga-se ao conceito de diversidade cultural e é base para a manutenção ecológica a longo prazo; e) sustentabilidade social, objetiva discutir e superar a pobreza; f) sustentabilidade política, construção de uma cidadania plena; g) sustentabilidade institucional, criação de novas instituições; h) sustentabilidade tecnológica, uso de métodos menos agressivos; i) sustentabilidade econômico financeira, mudanças no sistema financeiro mundial.

Os custos destas transformações estão contidos na Agenda 21 os valores estimados para dar aporte financeiro necessário à transição para o desenvolvimento sustentável:

O Secretariado da Conferência estimou o custo total anual médio (1993-2000) da implementação nos países em desenvolvimento das atividades da Agenda 21 em mais de \$600 bilhões de dólares, inclusive cerca de \$125 bilhões a serem providos pela comunidade internacional em termos concessionais ou de doações. Estas são estimativas apenas indicativas e aproximadas, não revisadas pelos Governos. Os custos reais e os termos financeiros, inclusive os não concessionais, dependerão, inter alia, das estratégias e programas específicos que os Governos decidam adotar para a implementação. (Agenda 21, p.49)

As pesadas dívidas externas jogam papel fundamental no atrelamento das opções de desenvolvimento e no desequilíbrio fiscal dos países em desenvolvimento e impedem o investimento em áreas essenciais para a sustentabilidade como saúde, habitação, saneamento, educação etc. o FMI (um dos pilares do atual sistema monetário) tem papel fundamental na definição das políticas de ajuste das economias em desenvolvimento ditando o receituário neoliberal, cujo objetivo principal é reduzir o tamanho do Estado retirando-o exatamente das chamadas funções sociais, o texto da Agenda 21 traz um alerta no sentido de *velar* para que os impactos de tais ajustes não sejam negativos aos objetivos

ambientais propostos.

Muitos países em desenvolvimento endividados estão passando por programas de ajuste estrutural relacionados ao reescalonamento da dívida ou a novos empréstimos. Embora tais programas sejam necessários para melhorar o equilíbrio entre os orçamentos fiscais e as contas da balança de pagamentos, em alguns casos eles produziram efeitos sociais e ambientais adversos, como cortes nas verbas tiradas aos setores da saúde, do ensino e da proteção ambiental. É importante velar para que os programas de ajuste estrutural não tenham impactos negativos sobre o meio ambiente e o desenvolvimento social, para que tais programas sejam mais compatíveis com os objetivos do desenvolvimento sustentável. (Agenda 21, p.120)

Ocorre que o volume de recursos destinados a pagar os juros da dívida externa é bastante pesado para os países do terceiro mundo, dados do PNUD de 1991 indicam que o fluxo de capital líquido para o pagamento dos *serviços* somaram de 51 bilhões de dólares só no ano de 1989, e que no período de 1984 a 1989 este valor chega a cifra de 239 bilhões de dólares (Sachs, 1996).

No caso brasileiro de 1980 a 1992 os pagamentos dos juros somaram a astronômica cifra de 182,6 bilhões de dólares, apesar disso o estoque da dívida mantém-se em crescimento, atingindo em dezembro de 1997 (três anos após o início do plano real) o montante de 192 bilhões de dólares, sendo 86 bilhões do setor público e 106 bilhões de responsabilidade do setor privado.

Problemas ambientais urbanos na perspectiva do relatório Brundtland

As discussões em torno das questões urbanas aparecem no relatório Brundtland no capítulo IX com o título 'O desafio urbano' numa breve análise do aspecto do crescimento dos índices de urbanização mundial, que é apresentado como um fato inquestionável, sobretudo nos países em desenvolvimento. A busca pelas cidades, segundo o relatório, está intimamente relacionada à política econômica adotada pelos países em desenvolvimento que concentram nas cidades, sobretudo nas

capitais, grande parte dos investimentos e subsídios destinados a produzirem impactos no processo de desenvolvimento dos países. Aliados à precariedade da vida no campo isto cria uma forte atração para as cidades, onde a população poderia encontrar uma maior perspectiva de vida com salários e estrutura melhores.

O sistema econômico mundial tem nas cidades a sua coluna dorsal, e se organiza em redes justapostas de comunicação, produção e comércio desempenhando papéis diferenciados dependendo da posição estratégica que ocupam na rede urbana nacional e internacional.

A perspectiva de se implantar políticas eficazes de gerenciamento urbano esbarra na aguda crise fiscal e na conseqüente falta de recursos de grande maioria das cidades no mundo, sobretudo dos países em desenvolvimento justamente, onde o movimento migratório é maior.

Estas cidades não dispõem de recursos para oferecer a infra-estrutura mínima de condições de vida, assim como problemas como: água potável, saneamento básico, escolas, sistema de transporte etc. são cada vez mais precários, a conseqüência é o aumento assustador de doenças, problemas ambientais e o surgimento de verdadeiras cidades clandestinas dentro dos conglomerados urbanos.

Das 3.119 vilas e cidades da Índia, somente 209 tinham esgoto parciais e somente oito tinham um rede completa de esgotos e serviços de tratamento de esgotos. No rio Ganges são despejados diariamente os esgotos sem tratamento das 114 cidades que ele banha, cada uma com 50 mil habitantes ou mais. As fábricas de DDT, curtumes, fabricas de papel e polpa, complexos petroquímicos e de fertilizantes, fábricas de borracha e inúmeras outras indústrias lançam seus resíduos no rio. O estuário de Hoogly (perto de Calcutá) está entulhado de resíduos industriais não-tratados de mais de 150 das grandes indústrias dos arredores dessa cidade. Sessenta por cento da população de Calcutá sofre de pneumonia, bronquite e outras doenças respiratórias associadas à poluição do ar. As indústrias chinesas, a maioria das quais utiliza carvão em fornos e caldeiras antiquados, se

concentram em cerca de 20 cidades e fazem com que o ar apresente um índice elevado de poluição. A mortalidade por câncer de pulmão é nas cidades chinesas é de quatro a sete vezes mais alta do que no país como um todo, e a diferença é atribuída em grande parte à poluição do ar. Na Malásia, o vale de Klang (onde fica a capital, Kuala Lumpur) altamente urbanizado, tem índices de poluição duas a três vezes mais alto que o das principais cidades dos EUA, o sistema fluvial do rio Klang está altamente contaminado por esgotos e emissões industriais e agrícolas. (Fontes: Centre for Science and Environment. State of India's environment; citizens report. New Dehli, 1983; Smil V. The bad earth; environmental degradation in China. London, Zed Press, 1986; Sahabat Alam Malaysia. The state of Malaysia environment 1983-84 – towards greater environmental awareness. Penang, Malaysia, 1983 – in Box 9.2 Nosso futuro comum – comissão sobre o meio ambiente e desenvolvimento, 2ª edição, 1987. FGV, São Paulo)

O processo de urbanização e a industrialização sem controle imprimiram um quadro dramático em vários países em desenvolvimento, o crescimento da base econômica não conseguiu acompanhar o processo de urbanização, sobretudo à partir da década de 80 a crise econômica deixou em seu rastro não apenas a redução significativa do emprego e renda mas redundou em cada vez menores verbas para administrar as áreas urbanas sempre crescentes.

Para solucionar ou minimizar os impactos da urbanização não existe um receituário pronto e acabado, o relatório procura extrair da experiência histórica elementos para uma nova estratégia de desenvolvimento urbano como por exemplo limitar os subsídios de energia e alimentos para as grandes cidades; estimular a desconcentração no momento em que os atrativos das grandes cidades estiverem reduzidos; estimular economias descentralizadas aproveitando os recursos locais, incentivar a descentralização administrativa e dos órgãos públicos e criar

complementaridade entre os desenvolvimentos rurais e urbanos estimulando a pequena posse da terra incentivando o processo de apoio a produção rural com fixação de preços mínimos e política cambial, aumentando assim a segurança alimentar.

A elaboração de estratégias nacionais é proposta sob a base apresentada acima, que devem segundo o Relatório ser formuladas pelos governos centrais ou federais e aplicadas de forma explícita pelos governos locais, e não apenas embutidas em políticas macroeconômicas, pouco eficazes e na maioria das vezes elaboradas de forma contraditória para atender às demandas surgidas no dia a dia, o que se necessita é uma política urbana que privilegie a criatividade local descentralizada com o fortalecimento dos governos locais.

É dedicado um espaço significativo para a análise dos governos visando seu fortalecimento, assim a estrutura de poder é questionada, países asiáticos e africanos encontram suas raízes fincadas no colonialismo com fortes características rurais e não preparadas para enfrentar os graves problemas das cidades. Sobretudo os países que se libertaram mais recentemente.

No caso dos governos latino-americanos a crítica se dirige à 'tradição' de se importar modelos dos EUA e da Europa em sua grande maioria inadequados às realidades locais, a consequência disso é a realidade urbana vivida hoje, cidades que consomem mais do que produzem tornam-se dependentes de cada vez mais recursos. As vias de desenvolvimento são diferentes de região para região modelos padronizados e copiados têm a tendência de fracasso.

Nesse sentido a importância dada aos governos locais é quase uma condição para o processo. Isso se deve não a uma característica destes governos, na verdade há uma falta de autonomia deles na maioria dos países em desenvolvimento. Apesar da importância e da eficácia das decisões localmente tomadas mesmo as cidades mais ricas têm apenas entre 10 a 50 dólares por habitante ano para investimento.

Outro aspecto da sustentabilidade urbana está ligado ao papel dos cidadãos, a grande barreira no terceiro mundo está na precariedade do emprego, os cálculos chegam a afirmar que 25 a 50 por cento da população economicamente ativa dos países em desenvolvimento não conseguem estabilidade financeira devido ao pequeno número de empregos disponíveis, a precarização é a regra, assim o setor informal atinge índices bastante elevados o caso brasileiro é ilustrativo:

O mercado de trabalho brasileiro vem enfrentando dificuldades, sobretudo na absorção de mão de obra disponível no País e na capacidade de gerar remunerações que atendam às necessidades da população. Do total da população ocupada em 1990, 19,7% tinham rendimento abaixo do salário mínimo e o número de empregos sem carteira assinada, isto é, sem reconhecimento legal de sua condição de trabalhador, atingiu 34%.

Fonte: IBGE/PNAD-1990

A importância do setor informal nestas economias é tão grande que se recomenda que os governos os apoiem com facilidade de crédito, criação de cooperativas, dando títulos de terra, desta forma os governos devem se tornar parceiros e patrocinadores das pessoas que são a estrutura humana principal de suas cidades.

O relatório apresenta ainda uma preocupação dentro da sustentabilidade urbana em identificar as condições habitacionais dos pobres urbanos, que em geral apresentam três características: a) ausência de serviço e infra-estrutura como água, saneamento meios de retirar os resíduos sólidos etc. b) na sua maioria as pessoas vivem amontoadas propiciando a proliferação de doenças contagiosas e c) as moradias geralmente são feitas em lugares precários sujeitos a todo o tipo de ação da natureza, ou em áreas altamente poluídas devido ao seu baixo custo e pouco interesse comercial.

São propostas sete ações prioritárias que os governos devem tomar para minimizar o impacto sobre as populações mais pobres: 1) dar a posse da terra para as pessoas que vivem em assentamento ilegais, e prover os serviços básicos; 2) garantir a disponibilidade de terra e recursos para que as pessoas possam melhorar suas moradias; 3) suprir de infra-estrutura e serviços as novas zonas habitacionais e implantar nas já existentes; 4) colocar a disposição das populações técnicos capazes de orientar a melhor aplicação dos recursos de forma a melhorar as condições de saúde e higiene; planejar e orientar a expansão física das cidades, suprimindo as necessidades de conjuntos habitacionais, zonas de produção e cultivo e áreas de lazer como parques etc.; 6) verificar como a ação governamental pode melhorar a vida dos moradores de cortiços; e finalmente 7) introduzir mudanças no sistema financeiro de modo a permitir a construção de habitações de baixa renda.

O Relatório faz um breve diagnóstico da subutilização dos recursos, como o uso de terras urbanas para estoque com fins a especulação imobiliária, ou das terras perto de portos e estações ferroviárias controladas pelo poder público e pouco aproveitadas. A agricultura urbana é sugerida como forma de se utilizar abundantemente a mão de obra ociosa e as terras que, na maioria das vezes, servem para depósitos de entulho para produzir, aumentando a segurança alimentar e servindo muitas vezes para o autoconsumo ou como fonte de renda.

Por fim, no tocante à questão da sustentabilidade urbana é tratado o aspecto da cooperação internacional para programas de desenvolvimento. O enorme índice de urbanização mundial leva a crer que a preocupação mais imediata estará relacionada com o meio urbano, a eficácia dos programas de melhora do meio urbano dependerá da capacidade dos governos em gerir os recursos que, no caso dos países em desenvolvimento, está atrelado ao mercado internacional.

Entretanto, o Relatório reconhece os limites destas políticas e que o volume de recursos disponíveis é bastante reduzido. A média anual destinada a problemas urbanos de 1980 a 1984 foi de apenas 900 milhões de dólares e que somente 5% da população mundial foi beneficiada por algum programa habitacional, melhoria urbana patrocinada por instituições ou agências de assistência ao desenvolvimento. Sugere que as agências devam aplicar os recursos em três áreas prioritárias: 1) concessão de recursos para infra-estrutura destinada aos governos locais; 2) na assunção de tarefas como a reorganização de mapas de propriedade privada, lançamento de impostos, formação de equipes técnicas para aconselhamento de famílias e a grupos comunitários sobre reforma de moradias; 3) Curso de formação profissional no interior do país e no próprio local de trabalho.

Em destaque surge a importância da mulher na comunidade e a necessidade de privilegiar sua inserção e de garantir seu acesso ao direito de moradia negado em muitos países, apesar delas chefiarem de 30 a 50 por cento das famílias e do atendimento das necessidades especiais da mulher ignoradas em muitas culturas.

A Agenda 21 e o desenvolvimento Urbano Sustentável

A Agenda 21 é organizada em 40 capítulos que tratam de temas específicos a respeito do desenvolvimento sustentável, e representa um avanço teórico na compreensão do conceito sobre o desenvolvimento

sustentável lançada pelo Relatório Brundtland; apresenta propostas e parâmetros para a transição a um 'novo' modelo de desenvolvimento.

A Agenda 21, provavelmente o mais importante resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio, 1992), cristaliza a essência da perspectiva sustentabilista presente no conceito de desenvolvimento sustentável, combinando ao mesmo tempo pragmatismo e utopia. Trata-se, portanto, de um novo referencial, com o qual o objeto deste trabalho - redução das desigualdades sociais - passa a dialogar numa via de mão dupla, constatando que a relação humana com o meio ambiente chegou a um ponto de estrangulamento que exige repensar valores, práticas e políticas, e da conformação de um novo paradigma, o qual, por sua vez, não comporta os níveis de desigualdade atuais. Fonte: Ministério do Meio Ambiente Projeto PNUD BRA/94/016 Formulação e Implementação de Políticas Públicas Compatíveis com os Princípios de Desenvolvimento Sustentável Definidos na Agenda 21 Redução das Desigualdades Sociais Parceria 21 IBAM – ISER – REDEH

No caso específico da questão da sustentabilidade urbana é dedicado todo um capítulo para tratar do assunto. O capítulo sete intitulado '*Promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos*', em uma pequena introdução são diferenciados as responsabilidades dos padrões de consumo no primeiro e no terceiro mundo. Com relação ao primeiro grupo a Agenda 21 diz apenas que o padrão de consumo destas cidades representam uma pressão muito grande sobre o meio ambiente. Em relação aos países pobres há o alerta da deterioração da qualidade de vida devido ao baixo investimento de recursos no setor, o investimento destes países é de aproximadamente 5,6 por cento do orçamento total do governo e que o sistema das Nações Unidas gastou apenas 1 por cento de seus recursos em 1988 em tais programas. Em contrapartida os governos dos países desenvolvidos investem o mínimo

de 29,3 a 49,4 por cento e que a média fica em torno de 39 por cento⁴.

A Agenda 21 tinha como limite ano 2000 como data para implementação dos programas propostos, é uma tarefa ambiciosa tanto com relação ao tempo como aos objetivos propostos:

O apoio externo contribuirá para a geração dos recursos internos necessários para melhorar as condições de vida e de trabalho de todas as pessoas até o ano 2000 e além, inclusive do número crescente de desempregados — o grupo sem-rendimentos. Ao mesmo tempo, as implicações ambientais do desenvolvimento urbano devem ser reconhecidas e levadas em consideração de forma integrada por todos os países, atribuindo-se alta prioridade às necessidades dos pobres de áreas urbanas e rurais, dos desempregados e do número crescente de pessoas sem qualquer fonte de renda.

O objetivo geral dos assentamentos humanos é melhorar a qualidade social, econômica e ambiental dos assentamentos humanos e as condições de vida e de trabalho de todas as pessoas, em especial dos pobres de áreas urbanas e rurais. Essas melhorias deverão basear-se em atividades de cooperação técnica, na cooperação entre os setores público, privado e comunitário, e na participação, no processo de tomada de decisões, de grupos da comunidade e de grupos com interesses específicos, como mulheres, populações indígenas, idosos e deficientes. Tais abordagens devem constituir os princípios nucleares das estratégias nacionais para assentamentos humanos. (Agenda 21, p. 140)

Para que estas mudanças ocorressem para as cidades foram estabelecidas oito prioridades e para cada uma foram definidas primeiramente as bases para a ação, onde se fez um pequeno resumo do tema a ser tratado; em seguida é estabelecido um objetivo geral; isso feito é então estabelecida uma pauta de atividades a serem cumpridas ou respeitadas finalmente são apresentados os meios para a implementação com estimativa de custos e financiamentos, os meios científicos e tecnológicos e a capacitação dos recursos humanos para atingir os

⁴ Dados fornecidos pelo Banco Mundial no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1991.

objetivos propostos.

As oito prioridades são: 1) Oferecer à todos habitação adequada; 2) Aperfeiçoar o manejo dos assentamentos humanos; 3) Promover o planejamento e o manejo sustentáveis do uso da terra; 4) Promover a existência integrada de infra-estrutura ambiental: água, saneamento, drenagem e manejo de resíduos sólidos; 5) Promover sistemas sustentáveis de energia e transporte nos assentamentos humanos; 6) Promover o planejamento e o manejo dos assentamentos humanos localizados em áreas sujeitas a desastres; 7) Promover atividades sustentáveis na indústria da construção; 8) Promover o desenvolvimento dos recursos humanos e da capacitação institucional e técnica para o avanço dos assentamentos humanos. A questão dos recursos humanos aparece de maneira insistente em todos as prioridades a serem desenvolvidas e tem destaque no item oito, o treinamento de mão de obra e a sua qualificação para enfrentar criativamente os problemas urbanos é visto como fundamental e condição para a transição para a sustentabilidade.

Cidade sustentável na Agenda 21 brasileira

Este documento foi produzido pelo Ministério do Meio Ambiente com parceria com o IBAM, ISER e REDEH⁵ com assessoria de consultores temáticos e 'cabeças de rede' assim chamados os representantes de ONGs importantes no Brasil, e utiliza os conceitos e referenciais cunhados pelas Agenda 21 para definir sua proposta:

A partir do exame do conceito, ainda em construção, de desenvolvimento sustentável – firmado na Agenda 21 e incorporado em outras Agendas mundiais de desenvolvimento e de direitos humanos –, o marco teórico utilizado considera duas noções-chave para o tema Cidades Sustentáveis: a de sustentabilidade ampliada, que trabalha a sinergia entre as dimensões ambiental, social e econômica do desenvolvimento, e a noção da sustentabilidade progressiva, que trabalha a sustentabilidade como um processo programático de desenvolvimento sustentável. Distingue, além disso, ao menos, quatro dimensões básicas: ética, temporal, social e prática e indica critérios e vetores de sustentabilidade, paradigma e produto

⁵ IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal, ISER - Instituto de Estudos da Religião e REDEH - Rede de Desenvolvimento Humano.

do desenvolvimento sustentável, a serem incorporados pela esfera pública, estatal e privada. (Cidade sustentável, 2000,p.75)⁶

O documento procura estabelecer estratégias de desenvolvimento norteadas pelos conceitos e textos citados acima destacando-se: integração setorial e espacial das políticas e ações urbanas; planejamento estratégico; descentralização; incentivo à inovação; custos ambientais e sociais dos projetos econômicos e de infra-estrutura; novos padrões de consumo dos serviços urbanos e fortalecimento da sociedade civil e dos canais de participação.

Partiu-se para a definição de premissas que deveriam nortear a confecção do documento, num total de dez, que vão desde *crescer sem destruir* passando pelo fortalecimento do poder local até informações para tomada de decisão; estabeleceu-se então um diagnóstico dos pontos de estrangulamento para a construção do desenvolvimento sustentável. O documento chega a quatro itens que foram chamados de estratégias para a sustentabilidade urbana: a) aperfeiçoar a regulação do uso e da ocupação do solo urbano e promover o ordenamento do território, contribuindo para a melhoria das condições de vida da população, considerando a promoção da equidade, eficiência e qualidade ambiental; b) promover o desenvolvimento institucional e o fortalecimento da capacidade de planejamento e gestão democrática da cidade, incorporando no processo a dimensão ambiental urbana e assegurando a efetiva participação da sociedade; c) promover mudanças nos padrões de produção e consumo da cidade, reduzindo custos e desperdícios e fomentando o desenvolvimento de tecnologias urbanas sustentáveis; d) desenvolver e estimular a aplicação de instrumentos econômicos no gerenciamento dos recursos naturais visando a sustentabilidade urbana.

Todas estas estratégias foram subdivididas em propostas específicas referentes a várias dimensões a elas atinentes para que novos padrões de desenvolvimento possam ser atingidos num prazo de dez anos. Existe por parte do corpo técnico a clareza das dificuldades em definir num primeiro momento o próprio conceito de desenvolvimento sustentável e na contradição que muitos críticos observam entre crescer (desenvolvimento) e preservação ambiental (sustentabilidade) introduz também a discussão à respeito dos diferentes e contraditórios papéis desempenhados pelos 'atores' da sustentabilidade, e que a construção da

⁶ Documento disponível na Internet no endereço www.mma.gov.br

sustentabilidade será feita de avanços onde os agentes 'vão pactuando' novos consensos à medida que o processo avança.

Para tentar dirimir as diferenças de análise o documento brasileiro introduziu o conceito de *sustentabilidade ampliada*, onde ao mesmo tempo se discute as questões ambientais e as questões sociais, é um artifício lógico formal que visa equacionar as divergências entre as várias posições opostas entre si:

O conceito de sustentabilidade ampliada, em outras palavras, realiza o encontro político necessário entre a Agenda estritamente ambiental e a Agenda social, ao enunciar a indissociabilidade entre os fatores sociais e ambientais e a necessidade de que a degradação do meio ambiente seja enfrentada juntamente com o problema mundial da pobreza. Sob esse ponto de vista, o marco teórico da sustentabilidade ampliada foi fundamental para construir o pacto global em torno da Agenda 21 e superar a dicotomia ou o conflito de interesses entre o Norte, rico e desenvolvido, e o Sul, pobre e pouco desenvolvido. (Cidade sustentável, 2000, p.24).

O documento coloca assim a questão da sustentabilidade em um novo patamar que aponta para a abertura de um leque de maior flexibilidade para os interesses do Norte, parecendo o que Guimarães chama de 'conservadorismo dinâmico' onde tudo muda para ficar a mesma coisa, pois se se obedecer às análises feitas antes da ampliação do conceito de sustentabilidade os recursos globais não comportam um padrão de consumo no patamar atual por muito tempo.

A necessidade de ampliar os conceitos para 'acomodar' posições contrárias fertilizou o terreno para que se introduzissem outros complementares, como o de 'cidades sustentável', este conceito nasce do embate entre os ambientalistas como Girardet, que discutiam a capacidade de suporte (*carrying capacity*) com críticas radicais às 'cidades biocidas' que retiravam do meio ambiente muito mais recursos e energia do que fornecem, funcionando como verdadeiras usinas de consumo. São Paulo, por exemplo, que busca recursos vitais como a água em regiões muito distantes; do outro lado do debate estão as propostas saídas das discussões ocorridas nos encontros Habitat (1976) e Habitat II (1996) que visam capacitar as cidades especialmente às megacidades a estabelece-

rem um diálogo onde o mote seja a cooperação e implementação de políticas de troca de experiência, através do programa *boas práticas*.

Segundo o documento, várias das discussões e propostas levantadas pelo primeiro grupo são aplicadas em experiências práticas. Mas o processo de urbanização é irreversível e impõe-se como realidade para o mundo hoje, onde as tentativas de fixar o homem ao campo foram pífias:

As principais razões para esta mudança podem ser tributadas a dois fatores: a) o fracasso das políticas de fixação da população rural em todo o mundo, independentemente do contexto político ou econômico; b) a efetividade do fato de que a cidade parece ser a forma que os seres humanos encontraram para viver em sociedade e prover suas necessidades. (Alberti, 1994, p.40)

Ao contrário a tendência aparece em outro sentido:

As estatísticas falam por si: com mais de 60% do PIB dos países desenvolvidos sendo produzidos em áreas urbanas; em 1990 havia 2,4 bilhões de habitantes urbanos em todo o planeta e, em apenas oito anos, este número saltou para 3,2 bilhões, nada indicando tratar-se de uma tendência em declínio. (Cidades Sustentáveis, 2000, p.45).

Fica evidente que o processo atual de crescimento populacional das cidades em todo o mundo cria em seu interior uma forte desestruturação ambiental, sobretudo nos países mais pobres; basta observar que grande parte das maiores cidades do planeta encontram-se nos países em desenvolvimento. Desta forma uma das tarefas atribuídas aos gestores urbanos é constituída de adequar o processo de desenvolvimento aos novos paradigmas, reorganizando o sistema de gestão das cidades para isso o documento *Cidades Sustentáveis* estabelece uma lista de mudanças necessárias para se alcançar este patamar, num total de nove 'ações' definidoras de estratégias, as propostas não são novas, mas o texto aponta que a sua combinação em planejamento urbano revela uma nova dimensão na gestão urbana.

O documento se estende por uma série de análises e propostas visando definir o perfil urbano brasileiro com a identificação dos principais problemas existentes, para estabelecer dentro da estrutura proposta

pela agenda 21 global, um rol de estratégias prioritárias: Estratégia 1: Aperfeiçoar a regulação do uso e da ocupação do solo urbano e promover o ordenamento do território, contribuindo para a melhoria das condições de vida da população, considerando a promoção da equidade, eficiência e qualidade ambiental; Estratégia 2: Promover o desenvolvimento institucional e o fortalecimento da capacidade de planejamento e gestão democrática da cidade, incorporando no processo a dimensão ambiental e assegurando a efetiva participação da sociedade; Estratégia 3: Promover mudanças nos padrões de produção e consumo da cidade, reduzindo custos e desperdícios e fomentando o desenvolvimento de tecnologias urbanas sustentáveis; Estratégia 4: Desenvolver e estimular a aplicação de instrumentos econômicos no gerenciamento dos recursos naturais visando a *sustentabilidade* urbana. (Cidades sustentáveis, 2000, p. 45)

Este artigo procurou, de forma sintética, descrever alguns aspectos das estratégias traçadas pelo governo brasileiro para discussão de propostas para o chamado desenvolvimento sustentável. Desta forma foram colocadas algumas questões introdutórias sobre o conceito de desenvolvimento sustentável e sua relação com o ambiente urbano, verificando sua evolução no debate internacional até chegar na proposta nacional, não entraremos por ora no debate crítico à respeito das possibilidades de implementação da agenda para as cidades brasileiras, mas a falta da identificação de um ou de diversos atores desta transformação deve ser registrada, o texto quando entra na questão das propostas práticas é bastante vago ao identificar os meios de implementação, os recursos técnicos e científicos e principalmente o montante de recursos financeiros para implementar este projeto a nível nacional. Embora saibamos que a confecção da Agenda Cidades Sustentáveis tenha os limites de apenas identificar os problemas e propor as tarefas que deverão ser implantadas sem no entanto dispor do poder político e os recursos para tanto.

Bibliografia

- BENJAMIM, César, et al. *Opção Brasileira*. Rio de Janeiro. Contraponto, 1998. Brasil em Números. 3, 1-110. IBGE. Rio de Janeiro, 1994.
- BRUSEK, Frans Josef. O problema do desenvolvimento sustentável. In Clovis Cavalcanti (org) *Desenvolvimento e Natureza: Estudos para uma sociedade sustentável*. São Paulo, Cortez, 1995.
- BRUSEK, Frans Josef. Desestruturação e desenvolvimento. In Ferreira.

- Leila da Costa e Viola, E. *Incertezas da Sustentabilidade na Globalização*. Ed. UNICAMP. Campinas, 1997. p.103-130.
- CAVALCANTI, Clóvis. Sustentabilidade da economia: paradigmas alternativos de realização econômica.. In Clóvis Cavalcanti (org) *Desenvolvimento e Natureza: Estudos para uma sociedade sustentável*. São Paulo, Cortez, 1995, p. 153-174.
- CHAFFUN, Nelson. *Dinâmica global e desafio Urbano*. In Bonduki, Nabil (org) *Habitat, as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. as práticas bem sucedidas em habitação*. Livros Estúdio Nobel. São Paulo, 1996.
- Cidades sustentáveis: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira / Maria do Carmo de Lima Bezerra e Marlene Allan Fernandes (coordenação-geral)*. – Brasília: Ministério do Meio Ambiente; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Consórcio Parceria 21 IBAM-ISER-REDEH, 2000.155p
- FERREIRA, Leila da Costa. *A Questão Ambiental: Sustentabilidade e Políticas Públicas no Brasil*. São Paulo: Ed. Boitempo, 1998.
- Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992: Rio de Janeiro). *Agenda 21*. Curitiba:IPARDES, 2001. 260p.
- FERREIRA, Leila da Costa. 1997. *Sustentabilidade e democracia no poder local*. *Ambiente e Sociedade* 1,1,63-79.
- FERREIRA, Lucia da Costa. Os Ambientalistas, os direitos sociais e o universo da cidadania. In L.C. Ferreira e E. Viola (orgs), *Incertezas de sustentabilidade na Globalização*. Campinas: ED. UNICAMP, 1997.
- GUIMARÃES, Roberto P. Desenvolvimento sustentável: da retórica à formulação de políticas públicas. In Becker, Bertha K. e Miranda Mariana. *A geografia política do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1997.
- HERCULANO, Selene C. 1998. *A qualidade de vida e seus indicadores*. *Ambiente e Sociedade* 1,2, 77-99.
- HOGAN, Daniel Josef. 1991. *Crescimento demográfico e Meio Ambiente*. *Revista Brasileira de Estudos de População* 8, 1/2 (jan/dez):61-71.
- HOGAN, Daniel Josef. 1993. *Crescimento Populacional e Desenvolvimento Sustentável*. *Lua nova* 31: 57-77.
- JACOBI, Pedro. *Desestruturação e desenvolvimento*. In Ferreira, Leila da Costa e Viola, E. *Incertezas da Sustentabilidade na Globalização*. Campinas: Ed. UNICAMP, 1997, p.177-187.
- LEFF, Enrique. *Cultura Democrática, Gestion Ambiental y desarrollo*

- Sustentable en América Latina. Cap. 15 in *Ecología y Capital: racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. México, Siglo XXI. 1994.
- LEIS, H. *O Labirinto: Ensaio sobre Ambientalismo e Globalização*. São Paulo. Ed. Gaia. 1996.
- MAY, Peter H. *Economia Ecológica e o desenvolvimento equitativo no Brasil*. in Clóvis Cavalcanti (Org.) *Desenvolvimento e Natureza: Estudos para uma sociedade sustentável*. São Paulo, Cortez. 1995. Pág. 235-255.
- MARTINE, George. *População, meio ambiente e desenvolvimento: cenário global e nacional*. in G. Martine (org), *População, Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Campinas: Ed. Unicamp. 1993. Pág. 21-42.
- Nosso futuro comum – comissão sobre o meio ambiente e desenvolvimento*. São Paulo FGV, 2ª edição, 1987.
- PORTER, G. and BROWN, J. W. *Global environmental politics. Dilemmas in World Politics*. Boulder. Westview Press. 1991.
- Revista do BNDS. 1994. BNDS. 1,1 Jun
- SACHS, Ignacy. 1994. *Estratégias de transição para o século XXI*. Cadernos de desenvolvimento e Meio Ambiente 1,47-62.
- SANTOS, Milton. *Pobreza Urbana*. São Paulo: Editora Hucitec. 1978.
- VIOLA, Eduardo. *O GEF e o Brasil: institucionalidade e oportunidade de financiamento*. Ambiente e sociedade 1,1 5-25. 1997.
- VIOLA, Eduardo. *Globalização democracia e sustentabilidade: as novas forças sociopolíticas transnacionais*. In Becker, Bertha K. e Miranda Mariana. *A geografia política do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ. 1997.
- World Bank. *World Development Report 1992. Development and the environment*. 1992.
- _____. *Monitoring environmental progress: a report on work in progress*. Washington: The World Bank. 1995. 82p.