

A Agenda Marrom: o planejamento urbano ambiental

Liliane Moraes Pestana

1. Introdução. 2. A origem do planejamento urbano. 3. Planejamento urbano e meio ambiente.
 - 3.1. O planejamento urbano-ambiental no Brasil.
 - 3.2. O papel do município no planejamento urbano-ambiental e alguns dos seus instrumentos.
4. O processo de urbanização no Brasil e a questão ambiental.
5. A Agenda Marrom. 6. ONU e Banco Mundial: a inserção da questão ambiental em suas agendas. 7. O Ministério das Cidades e a Agenda 21 Brasileira. 8. Conclusão.
9. Notas. 10. Referências bibliográficas.

As cidades brasileiras abrigavam, há menos de um século, 10% da população nacional. Atualmente são 82%. Incharam, num processo perverso de exclusão e de desigualdade. Como resultado, 6,6 milhões de famílias não possuem moradia, 11% dos domicílios urbanos não têm acesso ao sistema de abastecimento de água potável e quase 50% não estão ligados às redes coletoras de esgotamento sanitário. Em municípios de todos os portes, multiplicam-se favelas. A evidente prioridade conferida ao transporte individual em detrimento do coletivo tem resultado em cidades congestionadas de tráfego e em prejuízos estimados em centenas de milhões de real!.

Resumo:

O trabalho analisa a degradação ambiental, fruto do desordenado processo de urbanização das cidades brasileiras, demonstrando a urgência de uma gestão sócio-ambiental eficaz e do planejamento urbano como instrumento preventivo. Apresenta a origem do planejamento urbano, delineando a relação entre este e a

preservação ambiental, no aspecto geral e na realidade brasileira. Após, discorre sobre a atuação do ente federativo municipal, buscando um meio ambiente equilibrado, especialmente através do Plano Diretor e Zoneamento Ambiental. Examina o processo de urbanização brasileiro e suas implicações na questão ambiental, destacando a favelização e precariedade de saneamento básico. Define Agenda Marrom: articulação entre a questão ambiental e os problemas sócio-econômicos do país, visando diminuir a degradação do meio urbano. Aborda, também, a atuação da ONU e do Banco Mundial, ressaltando a emenda 21 como meta do desenvolvimento sustentável. Conclui pela necessidade da participação popular e atuação democrática governamental para implementar legitimamente o planejamento urbano ambiental.

Palavras-chave: planejamento urbano- meio ambiente- sustentabilidade

Brown Agenda: the environmental urban plan:

The work analyses the environment degradation caused by a disorderly urbanization in Brazilian cities, demonstrating the urgency of an effective environmental and management, and the urban planning as a prevention instrument. The article presents urban planning's origin, by tracing the relation between the latter and environment. Afterwards, it discusses municipal federative member's action on searching a environment. It looks into Brazilian urbanization process and its implications on environmental ' issue, highlighting the "favelization" experience and precarious basic sanitation. It defines the . Brown Agenda: an articulation between environmental question and country's social and economics problems, by searching a reduction of urban space degradation. It also examines ONU and World Bank acting, emphasizing the Agenda 21 as a goal for sustainable development. The conclusion highlights

the need of popular participation and of democratic government to achieve a legitimate environmental urban planning.

1. Introdução

O ambiental tem despertado a atenção das pessoas do planeta tendo em vista o alarmante grau de destruição de nossa biosfera. Em razão disso, a proteção do meio "i: passou a ser tema de elevada importância nos dias atuais.

Elevado ao rol dos direitos fundamentais de terceira geração, já que a tutela da qualidade do meio ambiente é um meio instrumental no sentido de que é através dela que se protege um valor maior que é a qualidade de vida, conforme bem sustenta o constitucionalista José Monso da Silva, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não se destina a apenas um indiví- duo, ou um a determinado grupo social, mas está afeto a toda uma coletividade.² Seu titular é o gênero humano, possuindo não apenas uma dimensão

A negativa e garantística, como os direitos individuais, nem apenas uma dimensão positiva e prestacional, como os direitos sociais, o que se dá pelo fato de ser ao mesmo tempo um direito positivo e negativo. Positivo, na medida em que impõe ao Estado a obrigação de fornecer canais de participação no processo de gestão ambiental e

instrumentos de garantia desse bem jurídico; negativo, porque exige que o Poder Público não degrade o meio ambiente.³

A problemática do planejamento urbano ambiental surge quando se passa a constatar que, inserido no meio urbano, o meio ambiente sofre um agravamento maior em termos de desequilíbrio, levando-se em conta os processos de degradação e o alto grau de artificialização dos ecossistemas naturais em decorrência dos processos de urbanização, sobretudo nos países em desenvolvimento.⁴ Além disso, não se deve deixar de atentar também para o fato de que, infelizmente, os impactos sociais negativos dessa degradação não incidem com a mesma intensidade sobre toda a população⁵, sendo notório que as camadas sociais mais pobres são as mais vulneráveis e, em razão disso, as mais atingidas.

Dois fatores, no entanto, devem ser levados em consideração na análise das condições sociais e ambientais das regiões urbanas da América Latina e, em especial, do Brasil, quais sejam: o enorme crescimento populacional nas cidades durante a segunda metade do século XX e a falta de uma política de desenvolvimento integral com a preocupação em melhorar a qualidade de vida nas cidades. Além desses fatores, pode-se acrescentar à presente crise o fato de possuímos uma economia de mercado importada, que conduz a um crescimento acelerado da economia que, por sua vez, anda lado a lado com a desaceleração do desenvolvimento.⁶

A sociedade capitalista na qual vivemos e o seu respectivo modelo de exploração dos recursos economicamente apreciáveis organiza-se em torno das práticas e dos

comportamentos potencialmente produtores de situações de risco. Esse modelo de organização econômica, política e social submete e expõe o ambiente, progressiva e constantemente, ao risco.⁷

Dessa forma, é possível vislumbrar, em nosso cotidiano, um processo de agravamento dos problemas ambientais das cidades, decorrentes do crescimento urbano desordenado, em função da escassez de recursos suficientes, ausência ou ineficiência de serviços urbanos e dos padrões ambientais de infraestrutura urbana e dos espaços construídos.⁸

Verificando o caso específico das cidades brasileiras, onde a estratificação em classes, assim como a pobreza e a segregação estão longe de serem coisas do passado, as questões da não-satisfação de necessidades básicas e a dos riscos ambientais coexistem dramaticamente no cotidiano das populações pobres, sobretudo das favelas.⁹

Logo, diante desse contexto atual, surge a necessidade de se discutir acerca da prevenção como meio essencial para tornar efetiva a proteção, destacando o papel do planejamento como uma das maneiras de prevenir já que, com o mesmo, pretende-se que, antes de executar uma atividade, devam ser projetadas as conseqüências daquela execução, podendo-se, assim, evitar futuros danos¹⁰, sendo exatamente neste contexto que se insere a temática da Agenda Marrom, em busca de uma gestão ambiental efetiva para as cidades que permita um crescimento ecologicamente correto.

A origem do planejamento urbano

A origem do planejamento urbano está relacionada ao controle de doenças infectocontagiosas e epidemias, principalmente durante o século XIX, em que as pessoas, mormente pertencentes à classe operária, viviam em condições precárias, amontoadas, simplesmente por serem pobres e desprovidas de recursos para obterem uma melhora de vida. A partir daí, restou claro que sem a interferência do Estado nada de efetivo poderia ser realizado em escala mais ampla para resolver o problema.

Neste mesmo sentido, desenvolveu-se o planejamento norte-americano que, nos seus primórdios, fora dominado pelo Movimento City Beautiful, o que significava planejar sem propósitos sociais. Diante do quadro grave de disseminação de doenças e de incêndios, surgiu a sua política habitacional como solução desses problemas, mas também com a preocupação com a ordem social e proteção do valor dos imóveis, passando o planejamento, a partir de 1910, a voltar-se para a questão exclusiva da aliança entre interesses imobiliários com os eleitores de renda média e casa própria, não tendo qualquer interesse em programas para realojamento dos pobres.

O planejamento regional, nos Estados Unidos, nasceu com Patrick Geddes. Todavia, foi Lewis Mumford, na década de 1920, que passou a dar forma coerente aos seus pensamentos. Essas idéias, fundidas com as intimamente correlatas de Howard, espalharam-se por toda América e pelo mundo afora, exercendo enorme influência, em

particular sobre o New Deal de Franklin Roosevelt, na década de 1930, e sobre o planejamento das capitais da Europa nos anos de 1940 e 1950.

Em 1922, nasceu a Regional Planning Association of América, como uma associação casual entre Mumford, Stein, Benton MacKaye, Charles Harris Whitaker, e, em 1923, foram incluídos Stuart Chase, Frederick Lee Ackerman, Henry Wright, Alexander Bing e Catherine Bauer, com sede principal em Nova York.

Não obstante todo o trabalho por eles elaborado e dito, pouca coisa disso tudo concretizou-se na América de 1920, eis que haviam dúvidas até mesmo quanto à constitucionalidade do ato de zonedar naquele momento. Foi, contudo, através da ação empreendedora de Alexander Bing que a RPM conseguiu pôr em órbita duas comunidades experimentais: a de Sunnyside Gardens na cidade de Nova York, e a de Radburn em Nova Jersey.

Porém, o verdadeiro impacto de Mumford, Stein, Chase e MacKaye fez-se sentir nas capitais da Europa, uma vez que um pequeno grupo de planejadores vinha aplicando as idéias norte-americanas a uma grande variedade de contextos bricnicos. Mas a filosofia, como em Nova York, continuou sendo a de planejar como a arte do possível: o planejamento deveria permanecer como função consultiva, sem tentar realizar mais do que mudanças marginais, e sua atuação devia manter-se dentro dos limites traçados pelos poderes existentes.

Leslie Patrick Abercrombie teve também seu papel de importância ao converter-se para o planejamento. Ele tentou demonstrar a tese geddesiana, mas constituiu em fracasso, em termos práticos, sua implementação de planejamento regional. Os planos regionais eram aconselhadores, dependiam da cooperação, entre as várias pequenas autoridades distritais de planejamento, amiúde nada acolhedoras e a preocupação dominante era limitar o alastramento suburbano.

Nos 30 anos gloriosos, vislumbrou-se o fortalecimento do planejamento que ganhou legitimidade e atingiu seu auge, observando-se uma institucionalidade antes nunca existente.

A tarefa dos planejadores era planejar, desenvolver códigos que impusessem esses planos e, em seguida, impor aqueles códigos. Para tal tarefa era imprescindível um conhecimento de peso sobre o planejamento; assim, o ensino do planejamento nasceu para ministrar esse conhecimento juntamente com as habilidades projetísticas necessárias. Em consequência disso, em 1950, a era utópica do planejamento terminou; pois o planejamento institucionalizou-se num planejamento que abrangia o uso do solo.¹¹

A idéia de natureza tem permeado as formulações teóricas urbanas com diferentes significados. Já mesmo em Vitruvius (século I d.C.) existia a compreensão da relação entre homem e o universo, conforme mostra o diagrama dos para a localização das ruas no modelo de cidade ideal por ele formulado. A partir do Renascimento, a

imagem da natureza passou a ser vinculada às preocupações sociais nos moldes de cidades ideais. No Alto Renascimento,

Thomas More concebeu modelos utópicos de cidade publicados em sua obra *A Utopia*, de 1516. Observou-se, porém, a superação da idéia presente no Renascimento de uma natureza intocada, associada ao mito do sagrado, cuidando de questões tais como a limitação do tamanho das cidades, o cultivo de jardins em seu interior e a integração cidade-campo.

A preponderância do plano regular e o formalismo vieram a substituir a visão de preocupação social da cidade ideal renascentista durante o período maneirista. No barroco, as cidades planejadas de Versalhes na França e Karlsruhe na Alemanha apresentaram o mesmo caráter formal com o traçado em leque, mas com possibilidades de expansão ilimitada da paisagem.

A partir do século XVIII, a idéia de natureza fez-se presente na formadas utopias antiurbanas que foram desde as propostas do Iluminismo à teoria da cidade-jardim, ao desurbanismo soviético, ao regionalismo da Regional Planning Association of América (RPA), à Broadacre-City de Frank Lloyd Wright.

A evocação da idéia de natureza na construção dos modelos ideais de cidade foi amplamente enfatizada durante o Iluminismo. A partir dessa época predominou a noção, presente até os dias atuais, do naturalismo urbano associado à restauração de uma natureza perdida. As propostas de Patte (1723), de incorporação de elementos naturais à

estrutura urbana; de Laugier (1753), da analogia da cidade como floresta; dos reformadores clássicos Boullée e Ledoux (1783 e 1775) para Paris e Chaux, respectivamente, de um modelo de cidade implantada em um cenário rural; e o plano de L.:Enfant (1771) para Washing- ton, configuraram uma nova maneira de encarar a vida urbana, passando-se a construir um novo espaço para a emergente classe social dominante.

As utopias urbanísticas de conteúdo social igualitárias do século XIX também abordaram o tema da natureza, sendo estimulado o conceito de cidade campo dos modelos comunais utópicos, como foi o caso das propostas de Owen (1771 - 1858), em que os espaços verdes seriam concebidos a partir do isolamento das indústrias em cidades voltadas às questões sanitárias; as de Fourier (1772- 1837), que preconizava protótipos das edificações comunitárias, que são as falanges, dispostas em anéis concêntricos, separados por relva ou plantações; e Cabet (1788- 1856), cuja cidade foi elaborada com a presença abundante de vazios e do verde voltados à higiene e à salubridade.

O modelo de cidade-jardim, buscando a integração entre cidade e natureza, idealizado por Ebenezer Howard (1898), retomou alguns dos aspectos das cidades utópicas renascentistas de Thomas More e de Leonardo da Vinci, a eles acrescentando as indústrias e as ferrovias nos diagramas geométricos ilustrativos de seus esquemas, constituindo em uma reação à aglomeração urbana no período vitoriano e por uma admiração pelo campo e natureza face às condições da vida nas cidades. Tal conceito foi difundido nos Estados Unidos, nos anos trinta, através das unidades de vizinhança de Clarence Stein e Henry Wright, bem como o Plano de Abercrombie e Forshaw (1946) na

Londres do pós-guerra, mas foram seus projetos reduzidos apenas à incorporação de alguns elementos naturais ao espaço urbano.

Ocorreu um retrocesso com a retomada, no século XX, do projeto racionalista da cidade industrial de Garnier, traduzido nos trabalhos de Le Corbusier, cuja melhor definição seria o termo cidade-máquina de Hilberseimer, onde a idéia de natureza presente era a natureza racionalizada e artificializada, ou seja, o antinaturalismo, ideário reiterado no zoneamento funcionalista proposto pela Carta de Atenas e que dominou o pensamento urbanístico até os anos sessenta.

Não se pode deixar de citar, dentro deste traçado histórico, correlacionando o planejamento urbano com o meio ambiente, a importância que teve a Escola de Chicago ao tentar desenvolver a concepção da inter-relação do homem com o meio ambiente, do período entre guerras até meados da década de 1960, com vários trabalhos acadêmicos e propostas efetivas de intervenção, consolidando seu pensamento na publicação *The City*, em 1925, que reuniu os artigos de Robert Park, R. McKenzie e Ernest Burgess, cuja estrutura desenvolvida dos círculos concêntricos com densidades decrescentes foi a que exerceu a maior influência nas análises sobre o crescimento urbano, não obstante ter sido alvo de duras críticas, principalmente por Manuel Castells, na década de 1970, que concluiu que os problemas urbanos não eram de integração, e sim de gestão do sistema social.

Trabalho que, por seu turno, possuiu grande valia e por isso deve ser mencionado foi o de Eugene Odum, publicado inicialmente em 1953, em que se desenvolvem conceitos relacionados com os ecossistemas, com os ciclos biogeoquímicos e, sobretudo, com os princípios da energia dos sistemas ecológicos. O trabalho de Odum refletiu-se na análise da capacidade de suporte do meio biogeoquímico para a implantação de atividades econômicas apenas no final dos anos sessenta, influenciando principalmente McHarg (1969) em trabalhos de planejamento regional nos Estados Unidos.

Nos Estados Unidos, por sua vez, podemos perceber um avanço maior da agenda do ambientalismo, principalmente no que concerne à discussão dos projetos de desenvolvimento, ainda na década de 1960, com a aprovação de medidas como a Política Nacional do Meio Ambiente em 1969. A partir de então, por pressão de grupos ambientalistas, passou-se a exigir a Declaração de Impacto Ambiental (Environmental Impact Statement) para a implantação de diferentes projetos.

Após a década de 1980, o tema ambiental foi novamente trazido à cona, mas de forma a buscar soluções fragmentadas para as cidades, e não mais globalizantes, através de projetos de intervenções urbanísticas em parceria entre o setor público e privado, buscando a revitalização de terri- tórios degradados. Neste sentido, com a incorporação do meio natural ao projeto urbano, podemos citar os projetos de Inner Harbor em Baltimore, Boston Waterfront em Boston, South Street Seaport em Nova York, Rom Rijnmond em Rotterdam, Puerto Madero em Buenos Aires e Docklands em Londres.

No âmbito internacional, a discussão sobre o tema do meio ambiente, propriamente dito, e não apenas de integração da natureza ao cenário urbano, teve início com a publicação do documento do Clube de Roma em 1971, preparado por um grupo de pesquisadores do Instituto de Tecnologia de Massachusetts, intitulado Os limites do crescimento, onde empregou-se uma concepção de análise neomalthusiana, que, de forma pessimista, concluiu que o mundo enfrentaria os limites de sua capacidade de sustentação nos meados do próximo século.

Já em 1972, na Conferência de Estocolmo, desenvolveu-se a idéia conservacionista, no intuito de estender aos países em desenvolvimento o debate sobre o tema ambiental, incentivando a inclusão deste em suas gestões locais.

Observa-se, assim, que atualmente está ocorrendo uma redescoberta da natureza no sentido de que as sociedades, em decorrência da economia mundializada na qual estão inseridas, buscam a adoção de modelos técnicos únicos rumo a uma unificação do tratamento dado à natureza, o que não significa, por outro lado, a integração entre cidade e natureza, mas sim a retificação do urbano, da utilização da natureza de acordo com sua inserção no urbano, em direção à construção de cidades sustentáveis como projeto ambientalista das cidades globais.¹²

Sem o sucesso e a estabilidade econômica de países como os Estados Unidos, Japão ou Alemanha, somente nos anos de 1970 o Brasil começou a voltar-se para as

questões ambientais, de saneamento e de controle da poluição, logrando seu primeiro intento com o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), ao conseguir abastecer com água tratada grande parte da população urbana brasileira.

Na esfera do controle da poluição industrial, o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-79), em seu capítulo sobre o desenvolvimento urbano, controle da poluição e preservação do meio ambiente, definiu como prioridade o controle da poluição industrial através da adoção de normas antipoluição e de uma política de localização industrial nas regiões densamente urbanizadas. Essa abordagem foi consolidada pelos Decretos Federais 1.413/75 e 76.389/75, que definiram as medidas de prevenção e controle da poluição gerada pelas indústrias. A legislação autorizou a criação de sistemas de licenciamento nos estados e municípios para a instalação e o funcionamento de atividades potencialmente poluidoras.

O estabelecimento da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938, de 31/8/81) inaugurou uma nova fase para a questão ambiental no país. Nessa lei e em seus decretos estão consolidadas as atuais estratégias e os arranjos institucionais vigentes. Entre os instrumentos adotados para aplicação da lei destacam-se, por seu caráter inovador, o zoneamento e controle do risco ambiental e a avaliação dos impactos ambientais. 13

Em termos de planejamento urbano propriamente dito, as práticas

de Planejamento Participativo 14 foram generalizadas na década de 1980, quando se estabeleceram instâncias de diálogo com os moradores, através de suas associações.

Já nos anos de 1990, o Planejamento Urbano passou a ser influenciado pela metodologia do Planejamento Estratégico, de origem empresarial, conforme o modelo difundido de Barcelona, a partir do qual se identificavam os freios e as potencialidades ao desenvolvimento da cidade no âmbito de uma visão competitiva. Todavia, os atores envolvidos nessa identificação carregavam uma visão negativa do habitat popular, somente visto como sinônimo de áreas de risco ou áreas problemas, não observando que, para muitos moradores, esses lugares onde residem podem ser também um bom lugar onde acontece um 'cotidiano cujas condições poderiam ser melhoradas. Assim, de forma geral, foi renovada a idéia de acusar os moradores pobres de comprometer a qualidade ambiental da cidade, ocorrendo apenas pequenas e medíocres intervenções, ao lado de algumas experimentações urbanísticas, como foi o caso do Favela-Bairro no Rio de Janeiro.

Permaneceu entre os setores profissionais a idéia de que o urbanismo para pobres deve ser um urbanismo da necessidade ou da redução dos riscos, e muito pouco em nome do incremento da qualidade. 15 Essa noção, até hoje muito defendida e divulgada, presta-se, principalmente, para disfarçar as prioridades e interesses das classes dominantes, pois, em termos proporcionais, é notório o fato de que os ricos são maiores responsáveis por problemas de degradação ambiental do que os pobres, levando-se em conta que muitas comunidades carentes não dispõem de equipamentos urbanos para prevenir os danos

ambientais e que as classes dominantes, por sua vez, apesar de pos- suírem os mesmos, não dispõem de igual mobilização a fim de levar a cabo o desenvolvimento sustentável da cidade, pois a ideologia entre a maioria pre- dominante é a de que tal incremento deve ser tão-somente uma ful).ção do poder público.

O papel do município no planejamento urbano-ambiental e alguns dos seus Instrumentos

De acordo com o artigo 23 da Constituição Federal de 1988, o Município é competente juntamente com a União, os Estados e o Distrito Federal para a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas (art. 23, VI), além da preservação das florestas, da fauna e da flora (art. 23, VII).

O artigo 30, por seu turno, relaciona as competências normativas que cabem unicamente ao município, entre as quais se destaca a de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I) e a de legislar de forma suplementar às legislações federal e estadual, no que couber (art. 30, II).

Logo, de acordo com a Constituição de 1998, o Município, erigido à condição de ente federativo, possui o dever de contribuir para a preservação do meio ambiente. Pode, inclusive, legislar sobre a temática desde que haja interesse local. Para tanto, dispõe este de um aparato de instrumentos jurídicos, cabendo destacar, no presente capítulo, a elaboração do Plano Diretor e do Zoneamento Ambiental, que podem ser materializados em importantes armas na defesa do meio ambiente urbano.

Prevista no artigo 182, § 1.0, da Constituição Federal de 1988 e regulamentada nos artigos 39 ao 42 do Estatuto da Cidade, a lei do Plano Diretor é um instrumento fundamental para o planejamento urbano por definir a política de desenvolvimento e expansão urbana, estabelecendo um modelo compatível com a proteção dos recursos naturais, em defesa do bem-estar da população.

Como pretende corrigir distorções e rumos no desenvolvimento, o Plano Diretor pressupõe um estudo das potencialidades e das deficiências do município. Deve-se avaliar a dimensão territorial, econômica, social e ambiental do município. Daí a relevância de um diagnóstico bem elaborado que orientará a expansão urbana.

Por outro lado, a elaboração do Plano Diretor pressupõe discussões com a comunidade sobre os rumos do desenvolvimento, avaliando seus interesses e necessidades prementes. Na verdade, essa participação da comunidade deve existir permanentemente, por exemplo, por meio dos conselhos.¹⁶ O fato é que a comunidade precisa estar envolvida na definição dos objetivos e estratégias que pautarão o desenvolvimento urbano.

Na prática, entretanto, enfrentamos diversos problemas relacionados com a elaboração do Plano Diretor, envolvendo desde o debate acerca da vinculação do seu conteúdo para aplicação pelo Poder Público, até questões relativas aos municípios que "encomendam" de outros esta peça técnica, sem adaptação à sua realidade e sem o devido debate e estudo da comunidade local. Além disso, a sua elaboração acaba, muitas vezes, ficando sujeita às pressões exercidas pelo mercado imobiliário, o que esvazia

sobremaneira a sua função de resgatar a cidadania enquanto participação política e meio de acesso aos direitos sociais.

O zoneamento ambiental, por seu turno, é um dos instrumentos de planejamento municipal previsto na Lei 6.938/81, Política Nacional do Meio Ambiente, e também no artigo 4.0 do Estatuto da Cidade. Tem o mesmo ser- vido, basicamente, para a produção de leis que garantam condições adequadas de iluminação, ventilação, salubridade, melhor circulação de veículos, a proteção de áreas de interesse ambiental e, ainda, compatibilizar os diversos usos do solo.

Esse diagnóstico ambiental do município viabiliza levantar as suas características ambientais, delimitando as áreas mais adequadas aos diversos usos e ocupações do solo. Áreas destinadas às indústrias, à preservação permanente, aos loteamentos residenciais são alguns dos exemplos de definições de lugares efetuados pelo zoneamento municipal. Dessa forma, resta claro que a Lei de Uso e Ocupação do Solo somente pode ser elaborada após o devido trabalho de zoneamento ambiental, elemento fundamental para a preservação do meio ambiente e para a racionalização dos recursos financeiros do Estado.¹⁷

O processo de urbanização no Brasil e a questão ambiental

Vivemos um fenômeno atual de hiperurbanização, de acordo com os ensinamentos de Manuel Castells, no qual o nível de urbanização é muito superior ao que se poderia alcançar normalmente em função do nível de industrialização.¹⁸

Certo é que tal fenômeno traz diversas conseqüências desastrosas ao cotidiano das cidades atingidas, que vão desde o baixo nível de vida de uma grande massa de miseráveis até a alta taxa de desemprego. Para melhor compreender esse atual estágio no qual se insere a maioria das cidades brasileiras, e que runbém é compartilhado, de modo geral, pelos demais países "subdesenvolvidos"¹⁹, torna-se essencial conhecer como ocorreu o processo de urbanização e como isso atingiu diretamente a questão ambiental.

Historicamente, o processo de urbanização ocorreu concomitantemente a outro processo, o processo de industrialização. Apesar de estar ligada à industrialização, a urbanização, na medida em que é um processo, deve ser entendida como a interação de vários fatores sociais e econômicos dados pelo momento histórico e político.

No Brasil, houve uma urbanização tardia, porém, de forma acelerada, ocorrida pelo êxodo rural, por causa da má condição de vida no campo e da liberação da mão-de-obra em razão da mecanização da lavoura ou da transformação de plantações em campos de criação de gado. Todavia, na realidade, o condicionante de maior intensidade que deve ser considerado é a industrialização, pois todas as sociedades conheceram, ao passar de uma economia agropecuária a uma economia industrial, o crescimento populacional de suas cidades e o aparecimento de novos conglomerados urbanos.

No curso desse processo, reflexo das políticas desenvolvimentistas então vigentes, uma série de regras de proteção ao meio ambiente e ao cidadão foram desrespeitadas ou mesmo desconsideradas.²⁰

O grande impulso ocorrido em nosso processo de industrialização fez-se sentir com a derrocada das nossas exportações cafeeiras em consequência da crise de 1929/31, fazendo com que as fábricas, até aquele momento instaladas e que estavam operando com capacidade ociosa, pudessem se desenvolver. E sim, o parque industrial brasileiro começou a crescer a partir dos anos de 1930 juntamente com o processo de urbanização do País.

Entre 1930 e 1980, houve a necessidade de aumento da contratação de mão-de-obra, porém, não foram construídas unidades habitacionais para esta população. Esta mão-de-obra barata, necessária à expansão da indústria, por sua vez, não era obtida inteiramente na população urbana. Ao contrário, a mão-de-obra empregada durante essas décadas constituiu-se majoritariamente de população migrante, principalmente aquela decorrente da decomposição da estrutura agrária, população esta que ficou excluída das áreas imobiliárias valorizadas, principalmente os imóveis perto do centro, não restando outra solução além da ocupação de cortiços, lotes em terrenos de loteamentos informais ou formando favelas. Nos ensinamentos de Jan Birton:

Desde os tempos coloniais e com a explosão urbana da segunda metade do século XX, de modo mais veloz e maciço, reproduz-se a cada geração uma apropriação do solo que configura um 'círculo vicioso',

fundamentado numa escassez socialmente criada a partir da apropriação jurídica (das sesmarias ao Código Civil) e do funcionamento do mercado de terras: a apropriação dos melhores terrenos por parte de setores sociais mais poderosos e o preço da terra, tomado inacessível pelos mecanismos formalizados do mercado, levam os setores menos poderosos e mais pobres a ocupar ambientes físicos que, para serem corretamente construídos, exigem custos maiores de engenharia e saberes mais complexos.²²

Em especial, no Rio de Janeiro, a formação de favelas ocorreu em áreas de morros, pois se tratava de locais que sempre foram desprezados pelos privilegiados urbanos como área de residência (excetuando-se, no século XIX, Santa Teresa, e, sobretudo neste século, algumas partes do maciço montanhoso da Tijuca, como o Alto da Boa Vista, e alguns costões rochosos à beira-mar, como o Joá), assim aparecendo como opções residuais para os mais pobres.

É claro que essa ocupação de encostas pelas populações mais carentes, com a retirada da cobertura vegetal e a construção de moradias, acentuada no século XX, aliada ao processo natural de intemperismo químico, acabou por resultar em risco de desmoronamentos e deslizamentos, principalmente quando ocorrem os temporais típicos de verão.

Infelizmente, percebe-se, de tal sorte que a concentração dessa população nas metrópoles não foi acompanhada da adoção de políticas urbanas que possibilitassem o crescimento sustentável das cidades, que assistiram ao crescimento desordenado de suas

periferias e a ocupação de morros e áreas destinadas à proteção ambiental, rumo a um 'desenvolvimento' que se restringiu, da maneira mais primária, à modernização, sem se atentar para os custos ambientais e sociais aí embutidos e nem para a repartição desigual desses custos entre as classes e grupos sociais.²³

Não se deve olvidar, outrossim, da existência de normas urbanísticas que tiveram sua vigência ao longo do desenvolvimento das cidades brasileiras, mas que se destinavam apenas aos centros das grandes cidades, para os quais também eram canalizados os recursos existentes de infraestrutura urbana. Isso desencadeou na segregação social existente ainda hoje entre os moradores da: cidade-formal e da cidade-informal.

As políticas de habitação, saneamento, saúde e educação com as quais as cidades foram se equipando apresentaram discontinuidades, sucedendo-se os períodos de investimentos fartos e cenários de restrições, tendo em vista a valorização de áreas já construídas conforme a lógica seletiva do mercado, o que acabou por ampliar ainda mais o quadro de desigualdades sócio-espacial que caracteriza a formação urbana no país. Face ao caráter incompleto e medíocre das redes de infraestruturas, as desigualdades traduzem-se em experiências da questão ambiental cada vez menos compartilhadas, como é o caso do acesso ao saneamento básico.²⁴

A carência de saneamento básico, por sua vez, é um constante fator gerador de problemas, sob a forma de doenças diversas, em decorrência da negligência do poder público relativamente à sua implementação. A inexistência ou insuficiência de coleta

domiciliar de lixo dá origem a vários vazadouros de lixo a céu aberto, o que atinge principalmente esta mencionada cidade-informal, sendo este um dos problemas ambientais mais sérios das favelas e de muitos loteamentos irregulares das periferias metropolitanas, diretamente vinculado à pobreza e à segregação residencial oriundos desse processo de urbanização desordenado.²⁵

Dessa forma, estamos diante de um consolidado ambiente de baixa qualidade, no qual visualizamos algumas poucas estruturas urbanas marcadas cultura do consumo desenfreado e pelos desperdícios, além de muitas carências acumuladas de infraestruturas e serviços, sustentando uma · de negação do direito à cidade (nas chamadas periferias urbanas), e ainda expressando a retenção especulativa de espaços na espera de valo- (seja nas ruínas urbanas das periferias dos centros, seja nas franjas rurais das metrópoles). 26

Assim, o presente relato histórico do processo de urbanização das cidades brasileiras demonstra claramente que a formação de uma cidade deve ser planejada. Uma cidade não se regula por si mesma, seja porque os recursos naturais são finitos, seja porque os recursos financeiros são insuficientes para fazer frente aos prejuízos causados à saúde humana, ao meio ambiente e à qualidade de vida. Essa idéia de que uma cidade não se regula por si mesma implica uma ação preventiva e efetiva do poder público, que seja capaz de assegurar o bem-estar à sua população e com o devido respeito ao meio ambiente.²⁷

O Ministério do Meio Ambiente tem atuado na gestão ambiental urbana, a chamada Agenda Marrom, desde 1999, com a criação da Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos e da Gerência da Gestão Ambiental Urbana e Regional. Com essa atuação, objetiva articular a questão ambiental com os problemas econômicos e sociais do país e, paralelamente, prevenir e corrigir as causas da contaminação e degradação do meio urbano, onde vive mais de 80% da população brasileira. 28

Faz-se mister, portanto, destacar o fato de que os grandes assentamentos urbanos são aqueles que concentram também os maiores problemas ambientais, tais como poluição do ar, sonora e hídrica; destruição dos recursos naturais; desintegração social; desemprego; perda de identidade cultural e de produtividade econômica. Muitas vezes, as formas de ocupação do solo, o provimento de áreas verdes e de lazer, o gerenciamento de áreas de risco, o tratamento dos esgotos e a destinação final do lixo coletado deixam de ser tratados com a prioridade que merecem.

No caso específico das metrópoles com grande concentração industrial, os problemas de degradação ambiental são mais latentes, envolvendo questões relativas ao trânsito, enchentes, favelização e assentamentos em áreas inundáveis, de risco e carentes em saneamento. Como centros de produção, essas cidades mostram saturação de indústrias em áreas restritas, trazendo diversos problemas aos seus habitantes, provocados pelos elevados índices de poluição que apresentam.²⁹

Em conseqüência da urgência em se discutir tais questões, a Agenda Marrom foi criada como uma forma de Reestruturação de Meio Ambiente. Assim, a questão ambiental passa a ser discutida nas esferas do setor público e da sociedade civil, caminhando no sentido de possuir uma maior autonomia e especialização institucional, que viabiliza incorporar a adoção de diretrizes sustentáveis nas ações de governo. A questão ambiental ganha espaço institucional específico, sendo atribuído a Secretarias especializadas competências para liderar o planejamento e a coordenação da gestão ambiental integrada, bem como a manutenção de ecossistemas.

O principal tópico da agenda ambiental brasileira deixou temporariamente de ser a Floresta Amazônica, a biodiversidade e os índios. A perda dos recursos naturais continua entre as preocupações de organizações não-governamentais e do Ministério do Meio Ambiente, é claro. Mas a lista foi acrescida de alertas sobre o crescimento desordenado das cidades brasileiras e a falta de políticas de manejo sustentável nos grandes centros urbanos. Hoje, até a Amazônia e certas regiões do Centro-Oeste enfrentam, paralelamente à perda do verde, a pobreza das zonas urbanas.³⁰

ONU e Banco Mundial: a inserção da questão ambiental em suas agendas

I - A atuação do Banco Mundial como ator internacional, através de financiamentos e coordenação de financiamentos de infra-estrutura, sempre foi alvo de críticas por sua falta de preocupação com o meio ambiente e sua visão extremamente

econômica do desenvolvimento, ou melhor dizendo, acerca do crescimento econômico, definido tão-somente a partir de agregados monetários homogêneos de produção, como o produto interno bruto.³¹

A lógica capitalista de intervenção no meio ambiente tem obedecido, ao longo da história, ao padrão do after the event, ou seja, que nenhuma preocupação ambiental deveria atrapalhar o progresso econômico, mais precisamente a acumulação de capital.³²

No entanto, já se torna latente a constatação de que essa lógica está sendo, cada vez mais, ultrapassada, até mesmo na atuação deste ator institucional, eis que, em recente pesquisa realizada em seus principais sites³³, verificar a sua atual preocupação com questões relativas ao meio ambiente e sua sustentabilidade.

A preocupação com os recursos provindos do meio ambiente natural e humano está ganhando relevo a partir do momento em que estes passam a ser visualizados como forma de provisão e fundação para um desenvolvimento econômico e social e, nesse contexto, o Banco Mundial busca tornar-se um dos promotores e financiadores desta revitalização ambiental no mundo em desenvolvimento.

Em 2001, o Banco Mundial lançou um guia de Estratégia Ambiental que enfatiza a melhora na qualidade de vida e a melhora na qualidade de crescimento, entre outras estratégias, o que já denota uma mudança de comportamento na sua visão capitalista.

E, pela primeira vez, o Banco Mundial consolidou sua intervenção na proteção ambiental em um único documento intitulado Making Sustainable Commitments: An Environment Strategy for the World Bank.

No Brasil, o Banco Mundial tem atuado desde 1949, quando foi firmado o primeiro empréstimo do BIRD ao país (US\$ 75 milhões para a área de energia e telecomunicações). Desde então, o Banco já apoiou o Governo brasileiro em mais de 380 operações de crédito, que somam mais de US\$ 33 bilhões. Sua atuação é regida pela Estratégia de Assistência ao País (Country Assistance Strategy - CAS), um documento que descreve as prioridades, a composição e a distribuição da assistência a ser proporcionada, com base na carteira de projetos no país e no seu desempenho econômico.

Atualmente, encontramos alguns projetos financiados pelo Banco Mundial em andamento na área ambiental e, em especial, relacionados à Agenda Marrom, como é o caso do Segundo Projeto de Água e Saneamento para População de Baixa Renda, o PROSANEAR 11, projeto este que visa a financiar a pesquisa e a preparação de projetos de água e saneamento, possibilitando investimentos a serem realizados pelo PROSANEAR e outros programas do Governo Federal, dos Estados e da iniciativa privada. Seu foco de atuação são as comunidades de baixa renda localizadas nas periferias das grandes cidades, com o objetivo de beneficiar entre um e dois milhões de pessoas. O financiamento despendido é de US\$ 30,3 milhões. O projeto teve sua aprovação ocorrida em janeiro de 2002 e está sob coordenação do Ministério das Cidades.

Outro projeto interessante a ser citado é o Programa Nacional do Meio Ambiente 11 - PNMA 11, que tem por objetivo melhorar a qualidade ambiental em áreas prioritárias através do fortalecimento da atuação de instituições ambientais nos níveis local, estadual e nacional, cujo foco será o fortalecimento institucional, com monitoramento, licenciamento, administração de zonas costeiras e identificação e priorização de problemas ambientais. O financiamento foi de US\$ 15 milhões e a aprovação do programa ocorreu em dezembro de 1999.

Também merece destaque o Primeiro Empréstimo Programático para a Sustentabilidade Ambiental, consistindo este em um empréstimo que visa apoiar o crescimento econômico com desenvolvimento social e a manutenção e melhoria da qualidade ambiental no Brasil. Seu objetivo é contribuir para um país mais sustentável, ajudando a reduzir a pobreza e a alcançar uma maior qualidade de vida nas áreas rurais e urbanas. O financiamento foi US\$ 505 milhões e a aprovação do programa ocorreu em 24 de agosto de 2004.

O conjunto de reformas institucionais e de políticas compreendidas pelo empréstimo baseia-se na agenda de reformas ambientais do Governo e no Plano Plurianual (PPA), e inclui: (a) aumentar a transparência e o controle social do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA); (b) melhorar a efetividade do SISNAMA por meio da melhor coordenação e definição mais clara das responsabilidades entre os três níveis governamentais; (c) promover o desenvolvimento sustentável na Amazônia e a proteção

de outros ecossistemas importantes; (d) melhorar a gestão dos recursos hídricos por meio de uma maior descentralização, melhor administração local e mais autonomia financeira.

O mais recente de todos os programas aprovados é o que destina a quantia de US\$ 57,6 milhões para o Projeto Brasília Sustentável, do Governo do Distrito Federal, tendo sido divulgado em 25 de agosto de 2005. O projeto tem como objetivo auxiliar na garantia da qualidade dos recursos hídricos, por meio de iniciativas de gestão e planejamento ambiental, de intervenções para reduzir a pobreza em comunidades como Águas Lindas, Estrutural e Vicente Pires, e da recuperação do meio ambiente nas bacias fluviais mais ameaçadas. Isto tudo em prol de um desenvolvimento sustentável da região, levando-se em conta que os impactos ambientais decorrentes do crescimento humano, caso não sejam controlados, podem impor um alto custo à expansão dos serviços básicos e reduzir a qualidade de vida e saúde da população mais vulnerável.

1 O projeto tem quatro componentes principais: primeiro é o apoio ao fortalecimento institucional e assistência técnica para a melhoria do ambiente técnico e institucional. Segundo, a redução da pobreza e promoção da inclusão social em localidades que apresentem condições sociais críticas, bem como ações para reduzir o volume de poluição que chega aos mananciais. O componente três executará atividades para reduzir a poluição hídrica e melhorar a qualidade de vida nas comunidades de Águas Lindas e Vicente Pires, além de proteger o Parque Nacional de Brasília por meio de atividades de coleta de resíduos sólidos. O componente quatro apoiará as condições

técnicas, administrativas e de gerência financeira apropriadas para assegurar que o projeto seja implementado com efetividade e possa atingir seus objetivos de desenvolvimento.

A ONU, igualmente, como um organismo internacional de também bastante influência, tem-se utilizado da elaboração e difusão de modelos que envolvem a questão ambiental nas últimas décadas, desenvolvidos em suas conferências mundiais, entre as quais merece destaque citar:

>- Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano - CNUMAH (Estocolmo, 1972);

Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e o Desenvolvimento - CNUMAD (Rio de Janeiro, 1992);

Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Joanesburgo, 2002).

A Conferência de Estocolmo e as reuniões preparatórias que a antecederam firmaram as bases para um novo entendimento das relações existentes entre o ambiente e o desenvolvimento e introduziram um novo conceito, apresentado por Maurice Strong, secretário da Conferência, e largamente difundido, a partir de 1974, por Ignacy Sachs: o eco desenvolvimento.

O termo eco desenvolvimento foi substituído por desenvolvimento sustentável a partir de 1980, quando surgiu no documento sobre Estratégias Mundiais de Conservação, produzido pela União Internacional para a Conservação da Natureza, a pedido da ONU.

A expressão tornou-se mundialmente conhecida, em 1987, com o encerramento dos trabalhos da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas, conhecida como Comissão Brundtland, presidida pela 1ª Ministra norueguesa Gro Brundtland, a partir da publicação do relatório Nosso Futuro Comum 5, onde o critério de sustentabilidade apareceu como argumento central para a formulação de novas políticas de desenvolvimento, chamando a atenção de um grande público para a relação causa e efeito entre pobreza e degradação ambiental; ou, mais amplamente, para o círculo vicioso da pobreza que leva à deterioração do meio ambiente.³⁶

Outro documento importante elaborado foi a Estratégia mundial para a conservação, concretizado pela União Internacional para a Conservação de Natureza-UICN- no documento Cuidando do planeta Terra (1992), e no trabalho Nossa própria agenda, da Comissão de desenvolvimento e Meio Ambiente da América Latina e Caribe (1990).³⁷

Já em relação aos programas de regularização fundiária, em particular no Brasil, estes têm sido implementados em diversos municípios desde meados da década de 1980, sobretudo a partir do começo da década de 1990, abrangendo as favelas e, em menor escala, os loteamentos clandestinos ou irregulares, de modo a promover a integração sócio-espacial, a qual consiste no tema central da Campanha Global pela Segurança da Posse, promovida, desde 1999, pela agência Habitat da ONU³⁸, propugnando pelo reconhecimento do direito de moradia em detrimento do simples reconheci- mento de

títulos de propriedade, já que esta política não atinge o objetivo maior de regularização fundiária, que seria o de solucionar a pobreza em várias comunidades, atraindo sim outros problemas, como o despertar do interesse da especulação imobiliária.

Contendo 40 capítulos, a Agenda 21 Global, documento de natureza programática, foi construída de forma consensuada, com a contribuição de governos e instituições da sociedade civil de 179 países, em um processo que durou dois anos e foi oficializada por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992, também conhecida por Rio 92, em que se estabeleceu a questão dos assentamentos humanos, em especial dos assentamentos urbanos, como problema ambiental, considerando que, na virada do século, a maioria da população estará vivendo nas cidades. Nesse documento encontram-se circunscritos problemas anteriormente incorporados em sua agenda social, como o da provisão de saneamento e habitação, com a inclusão de metas para a sustentabilidade ambiental por meio da adoção de tecnologias apropriadas.³⁹

A Agenda 21, portanto, é um plano de ação para o século XXI, a ser adotado global, nacional e localmente, por organizações do sistema das Nações Unidas, governos e pela sociedade civil, em todas as áreas em que a ação humana impacta o meio ambiente. Constitui-se na mais abrangente tentativa já realizada de orientar para um novo padrão de

desenvolvimento para o século XXI, cujo alicerce é a sinergia da sustentabilidade ambiental, social e econômica, perpassando em todas as suas ações propostas.

Nela também são apontados os meios de implementação de planos, projetos e programas, por isso dizer que, além do documento em si, a Agenda 21 é um processo de planejamento participativo que resulta na análise da situação atual de um país, estado, município, região, setor e planeja o futuro de forma sustentável. E esse processo deve envolver toda a sociedade na discussão dos principais problemas e na formação de parcerias e compromissos para a sua solução a curto, médio e longo prazo.

Pode-se dizer que a Agenda 21 é uma cartilha básica de desenvolvimento sustentável, estimulando a cooperação, seja internacional, seja dentro dos países, a ênfase na gestão ambiental descentralizada e participativa, com valorização do poder local, além de mudanças de padrões de consumo e nos processos produtivos, ressaltando a promoção da consciência ambiental e o fortalecimento das instituições para o desenvolvimento sustentável.⁴⁰

A análise do cenário atual e o encaminhamento das propostas para o futuro devem ser realizados dentro de uma abordagem integrada e sistêmica das dimensões econômica, social, ambiental e político-institucional da realidade. Em outras palavras, o esforço de planejar o futuro, com base nos princípios da Agenda 21, gera inserção social e oportunidades para que as sociedades e os governos possam definir prioridades nas políticas públicas. No entanto, "a reduzida efetividade das ações necessárias para

concretizar as diretrizes estabelecidas nesse documento, no tocante à promoção dos assentamentos humanos sustentáveis, foi objeto de inúmeras avaliações, culminando na Conferência Rio Mais 5, realizada em 1997".

A Agenda 21 Brasileira, a partir de 2003, entrou na sua fase de implementação. Para isso, um dos passos do atual governo foi transformá-la em programa no Plano Plurianual do Governo - PPA 2004/2007, o que lhe confere maior alcance, capilaridade e importância como política pública. O Programa Agenda 21 é composto por três ações estratégicas que estão sendo realizadas com a sociedade civil: implementar a Agenda 21 Brasileira; elaborar e implementar as Agendas 21 locais e a formação continuada em Agenda 21. A prioridade é orientar para a elaboração e implementação de Agendas 21 locais com base nos princípios da Agenda 21 Brasileira que, em consonância com a Agenda global, reconhece a importância do espaço local, regionalizado, na concretização de políticas públicas sustentáveis. Atualmente, existem mais de 544 processos de Agenda 21 locais em andamento no Brasil, quase três vezes o número levantado até 2002.

Sendo um país "subdesenvolvido" industrializado, o Brasil sintetiza, especialmente em suas metrópoles, tanto os problemas sócio-ambientais mais úpicos do "subdesenvolvimento", como a pobreza urbana de larga magnitude, segregação residencial crassa, insalubridade dos assentamentos humanos pobres, presença marcante de doenças ligadas à pobreza e à falta de higiene e saneamento, quanto àqueles indicativos do desenvolvimento econômico capitalista como a poluição do ar ligada à industrialização e

ao aumento da frota de veículos automotores.⁴³ O nascimento da política verde no Brasil foi diretamente influenciado pela difusão do exemplo europeu, embora a receptividade à problemática ambiental aqui, na opinião de alguns autores, tenha sido acrítica. Nosso emergente ambientalismo não pensou na especificidade da deterioração ambiental brasileira não abordada por programas ambientalistas dos países do Primeiro Mundo.⁴⁴ Provindo daí a necessidade urgente de trazer para o nível local tal problemática, a fim de adaptá-la aos nossos peculiares interesses.

Diante de tal quadro, especialmente após a Conferência da ONU no Rio de Janeiro, em 1992, os movimentos ambientalistas passaram a redirecionar sua pauta, nela incluindo os temas urbanos. Isso se deu por causa da inflexão no trato da questão ambiental, ao incorporar a temática urbana nas diretrizes estabelecidas na Declaração do Rio e da ampla divulgação da Agenda 21, que enfatiza questões como a dos assentamentos urbanos, dos resíduos sólidos e dos recursos hídricos.

A Agenda 21 Brasileira é um processo e instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável e que tem como eixo central compatibilizar a conservação ambiental, a justiça social e o crescimento econômico. O processo de sua construção se deu de 1996 a 2002, e foi coordenado pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional- CPDS, sendo concluído em 2002.⁴⁵ Se bem concretizada, sua implementação poderá servir de subsídio para legislações locais, estaduais e nacionais.

A elaboração e a promoção da Agenda 21 Local foram delegadas às organizações não-governamentais ambientalistas, que têm reformulado suas pautas, a elas incorporando os temas urbanos tais como a questão do saneamento básico, a proteção de recursos hídricos, a poluição industrial, entre outros.⁴⁶

Neste contexto, ganha destaque a atuação do Ministério das Cidades com suas políticas e programas, levando-se em consideração que, depois de mais de 20 anos de ausência de uma política urbana nacional e de um rumo errático nas políticas de saneamento e habitação, o Governo Federal formulou uma proposta para médio e longo prazo, mas também para curto prazo, afirmando o site pesquisado do Governo, que já se pode dizer que existem resultados concretos em 30 meses de atuação do Ministério das Cidades.

Combater as desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados, ampliando o acesso da população à moradia, ao saneamento e ao transporte. Esta é a missão do Ministério das Cidades, criado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 1.º de janeiro de 2003, contemplando uma antiga reivindicação dos movimentos sociais de luta pela reforma urbana.

Ao Ministério compete tratar da política de desenvolvimento urbano e das políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito. Através da Caixa Econômica Federal, operadora dos recursos, o Ministério trabalha de

forma articulada e solidária com os estados e municípios, além dos movimentos sociais, organizações não governamentais, setores privados e demais segmentos da sociedade.⁴⁸

No que concerne à problemática ambiental no meio urbano, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental tem a sua política voltada a assegurar os direitos humanos fundamentais de acesso à água potável e à vida em ambiente salubre nas cidades e no campo, mediante a universalização do abastecimento de água e dos serviços de esgotamento sanitário, coleta e tratamento dos resíduos sólidos, drenagem urbana e controle de vetores e reservatórios de doenças transmissíveis, cujo Programa de Saneamento Ambiental Urbano, com objetivo de implantar e ampliar os sistemas de coleta e tratamento de esgotos sanitários, encontra-se sob direção de Jaime Dornelas Batista.

Foi lançado, recentemente, pelo Ministério das Cidades, por intermédio Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, o Programa de Modernização do Setor de Saneamento, com propósito de conferir transparência para um controle social e estimular a eficiência e a qualidade da prestação dos serviços de saneamento, passando a instituir, portanto, uma nova série de publicações denominada "Saneamento para Todos", onde serão contemplados os estudos e pesquisas relativos ao setor de saneamento, temas institucionais e econômico-financeiros, bem como regulatórios, legais e outros. A série foi inaugurada com a publicação do Projeto de Lei n.º 5.296, encaminhado pelo Governo Federal ao Legislativo em 23 de maio de 2005.

A Política Nacional de Saneamento Básico, estabelecida pelo Projeto de Lei n.º 5.296/05, em tramitação no Congresso Nacional, propõe uma visão integrada dos sistemas públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, em conjunto com o manejo de águas pluviais (drenagem) e o gerenciamento de resíduos sólidos (coleta e tratamento de lixo). Ele define o conceito de salubridade ambiental como sendo a capacidade de prevenir a ocorrência de doenças relacionadas com o meio ambiente, favorecendo o pleno gozo da saúde e o bem-estar.

Uma das premissas fundamentais do PL é saber a quem caberá, se aos estados ou aos municípios, a competência para prover os serviços públicos de saneamento básico. O PL instituiu a obrigatoriedade de planos, metas, indicadores e transparência para a gestão. O texto não tem a pretensão de impedir a atuação das empresas estaduais, mas fixa os deveres e as obrigações em relação aos titulares do serviço. Devemos, contudo, aguardar a tramitação do projeto, que no presente momento foi retirado da pauta de urgência, e será submetido à análise das emendas já apresentadas.

8. Conclusão

A partir de tudo que foi exposto e desenvolvido pela pesquisa realizada, pode-se concluir que ainda há muito que se realizar e implementar em termos de gestão ambiental urbana, ou seja, a chamada Agenda Marrom.

É certo que a problemática ambiental vivenciada e este caos urbano enfrentado em nosso cotidiano pode nos levar a pensar que a cidade é algo absolutamente negativo, todavia não é este o caminho mais seguro para solucionar as demandas existentes, até mesmo porque a cidade é capaz também de proporcionar benefícios, tais como, um maior acesso à educação, a tratamentos médico-hospitalares, à locomoção facilitada pelos meios de transporte públicos disponíveis, entre outros.

O modelo de acumulação capitalista que nos é imposto entra em confronto, em muitos aspectos, com conceitos como desenvolvimento sustentável, o que, sem dúvida alguma, traz muitas dificuldades na concretização de políticas mais eficazes, e acaba por agravar a situação da população mais carente de recursos, já que este é um modelo econômico que se baseia nas desigualdades de classes sociais.

Este modelo de crescimento econômico gerou enormes desequilíbrios: se, por um lado, nunca houve tanta riqueza e fartura no mundo, por outro lado, a miséria, a degradação ambiental e a poluição aumentam dia-a-dia. Isto leva muitos autores a adotarem uma visão pessimista do quadro atual, não acreditando que uma solução possa realmente alcançar a todos de modo uniforme, permanecendo sempre as disparidades e as exclusões sócio-espaciais.

Entretanto, dado importante é a crescente preocupação da comunidade internacional que despertou, nas últimas décadas, para tentar solucionar esses problemas através de imposição de padrões a serem seguidos pelos países participantes das diversas

Conferências sobre o Meio Ambiente e, dessa forma, buscar a efetivação do desenvolvimento sustentável a nível global, tendo em vista os princípios da preservação e da precaução para o não exaurimento dos recursos naturais para as gerações futuras.

No Brasil, a municipalização da gestão ambiental se deu por força da Constituição de 1988, no sentido de ser um processo facilitador dos programas de desenvolvimento local, nos moldes do Programa da Agenda 21. Contudo, percebe-se que, de modo geral, não houve ainda por parte do Governo Federal nenhum esforço realmente digno de nota em disseminar e incentivar

. as agendas locais, não obstante toda a propaganda realizada dizendo exatamente o contrário, conforme foi explicitado no tópico referente ao Ministério das Cidades, precisando ser mantida a análise crítica e desconfiada em relação aos dados apresentados pelo Governo. De qualquer forma, o desafio persiste no sentido de se estabelecer uma política que tenha continuidade e seja sustentável.

Infelizmente, portanto, constata-se que assuntos relativos ao meio ambiente e desenvolvimento sustentável ainda não são uma prioridade na agenda pública brasileira, já que esta tem sempre por prioridade a questão econômica, mas, por outro lado, crescem os investimentos públicos na área ambiental, assim como os recursos privados e internacionais destinados a projetos e programas no setor, como os projetos financiados pelo Banco Mundial.

Também se multiplicam os conselhos e as secretarias de meio ambiente em todo o País, muito embora seus instrumentos de gestão ainda sejam poucos e ineficientes; e, por fim, ainda é inexpressiva a participação da sociedade nas instâncias de questionamento e fiscalização de projetos e empreendimentos que causam danos ambientais, o que vai de encontro com a proposta difundida do Planejamento Participativo que se busca implementar com a adoção da Agenda 21.

Logo, um fator fundamental para que a discussão sobre tais programas e políticas sejam efetivamente inseridos no contexto mais amplo da agenda política local é, sem dúvida, a participação popular nas várias instâncias do processo de sua discussão, formulação e implementação, com as devidas instruções técnicas e explicações cabíveis, para que sua participação seja, de fato, efetiva a fim de garantir a legitimidade de tais programas, e não apenas consultiva ou manipulada.

Mas também não se pode deixar de mencionar que, para tanto, é preciso um governo disposto a abrir espaço para esta participação, viabilizando canais de participação, disposto a implementar a democratização das discussões, precedida do acesso às informações, possibilitando que a variante ambiental e social seja incluída no planejamento urbano, já que, sem isto, nenhum programa será legítimo a ponto de atender os verdadeiros interesses das comunidades.

O planejamento urbano efetivo só é alcançado mediante a elaboração de normas legais que o normatizem e, sobretudo, mecanismos de inclusão para a participação e

intervenção da comunidade e entidades no processo de reflexão sobre a cidade em si, o que pode ser concretizado através da promoção de fóruns regionais, de parcerias entre governos e organizações não-governamentais, consultas à população mediante audiências públicas, entre outras formas de participação.

Um planejamento urbano pautado no respeito à dignidade humana e ao meio ambiente considera a participação na formação de leis e nos conselhos de meio ambiente e desenvolvimento urbano essenciais. A democracia participativa exige o exercício permanente de interação entre os diversos atores sociais nas decisões que afetam a vida dos grupos e das comunidades, sem a qual nunca alcançaremos uma gestão ambiental eficaz para fins de se construir um espaço sustentável, um direito à cidade para todos.

9. Notas

* *Liliane Moraes Pestana* é mestranda em Direito da Cidade na Universidade do Estado do Rio de Janeiro- UERJ.

1 Texto disponível no site do Ministério das Cidades <<http://www.cidades.gov.br>> Acesso em: 30 set. 2005.

2 Artigo 225 da Constituição Federal de 1988: "Todos têm direito ao meio ambiente ecológico- camente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, im- pondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as pre- sentes e futuras gerações."

3 "Não se trata de um direito contra o Estado, mas de um direito em face do Estado, na medida em que este assume a função de promotor do direito mediante ações afirmativas que criem as condições necessárias ao gozo do bem jurídico chamado qualidade ao meio ambiente." SILVA, José Afonso da. Fundamentos constitucionais de proteção do meio ambiente. Revista de Di- reitoAmbienral. São Paulo, a. 7, n.º 27, jul./set. 2002. p. 51-53.

4 MARCONDES, Maria José de Azevedo. Ci- dade e Natureza: Proteção dos Mananciais e Exclusão Social. São Paulo: Studio Nobel: Edi- tora da Universidade de São Paulo: Fapesp, 1999. p.25.

5 SOUZA, Marcelo Lopes de. O Desafio Me- tropolitano: Um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas merrcSpoles brasileiras. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p. 113.

6 GALAFASSI, Guido Pascual. Ecological Crisis, Poverty and Urban Development in Latin America. Disponível em: < <http://www.who.int/docstore/>>. Acesso em: 26 ago. 2005.

7 LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. Direito Ambienral na Sociedade de Risco. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universi- tária, 2004. p. 123.

8 MOREIRA, Danielle de Andrade; GUIMA- RÃES, Virgínia Totti. As Regiões Metropolitanas

eoLicenciamentoAmbiental.In:COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (Orgs.). O Direito Ambiental das Cidades. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 85.

9 SOUZA, Marcelo Lopes de. *Op. cit.* p. 135.

10 CARRERA, Francisco; SÉGUIN, Elida. Pia. neta Terra: urna abordagem de direito ambiental

2. ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2001 p.135.

11 HALL, Peter. Cidades do Amanhã. Um História Intelectual do Planejamento e do Projeto Urbanos no Século XX. São Paulo: Editol':l Perspectiva, 1993.

12MARCONDES, Maria José de Azevedo. *Op.*

cit. p. 19- 53.

13LICCO, Eduardo; NEFUSSI, Nelson. Sol Urbano e Meio Ambiente. *Disponível em.*

<<http://www.mre.gov.br/cdbrasil/>>. *Acesso em;*

26 ago. 2005.

14Aquele no qual o Executivo não pretende se1 o responsável sozinho pelo planejamento, Illa! sim realizá-lo de forma compartilhada com a população que, para isso, precisa estar organiza- da, seja em conselhos, seja em associações.

15 BITON, Jan. Os Embates entre as questÕe.\ ambientais e sociais no urbano. In: LEMOS, Amália Inês Geraiges; CARLOS, Ana Fani Alessandri (Orgs.). Dilemas Urbanos: Nom Abordagens sobre a cidade. São Paulo: Contex- to, 2003. p. 302 - 303.

16 "A compreensão acerca do processo de ges- tão ambiental vivenciado em nível de bairro s6 poderia ser efetivada à luz da teoria das repre- sentações sociais, na medida em que a investiga- ção reside justamente na análise das prática\$ cotidianas dos grupos sociais pertencentes ao bairro referido". GUIMARÃES, Ed Carlos d Sousa. Gestão ambiental das cidades e repre' sentações sociais: o caso do bairro de Batista Campos, em Belém (PA). Jus Navigandi, Teresina, a. 9, n.º 502, 21 nov. 2004. *Dispo- nível em:* <[http://jus2.uol.com.br/doutrina/ texto.asp?id=5908](http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5908)>. *Acesso em:* 23 set. 2005.

17 SEGUNDO, Rinaldo. O planejamento urbano municipal e o meio ambiente. Jus Navigandi, Teresina, a. 7, n.º 63, mar. 2003:

em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/ato/pauvu>>. Acesso em: 23 ser. 2005.

CASTELLS, Manuel. Tradução de Arlene A Questão Urbana. Rio de Janeiro: e Terra, 1983. p. 55.

Crítica pertinente feita pelo autor do livro referido, toca essa questão de se chamar os do Terceiro Mundo como sendo subdesenvolvidos, o que denota, por sua vez, uma pretensa teoria evolucionista na qual estes países estariam em constante processo de desenvolvimento exatamente para atingir, um dia, o atual estágio dos países desenvolvidos. Isso, no entanto, apenas serve para encobrir o fato de que o sistema capitalista avançado baseia-se em formações sociais diferentes que preenchem funções diversas. Logo, os países subdesenvolvidos, desempenhando o seu papel dentro deste quadro exposto, seriam melhor denominados de países dependentes, ou explorados, ou dominados e com economia deformada.

20 LICCO, Eduardo; NEFUSSI, Nelson. Solo Urbano e Meio Ambiente.

Disponível em:

<<http://www.mre.gov.br/cdbrasil/>>. Acesso em: 26 ago. 2005.

21 "Em compensação, a partir da Grande Crise de 1929, a destruição dos mecanismos do mercado mundial e a nova situação criada nas relações de classes, incitam a limitar as importações e a criar indústrias centradas no consumo local. Dadas as características dessas indústrias -fraca composição orgânica do capital e necessidade imediata de rentabilidade – sua implantação depende intimamente da mão-de-obra, e, sobretudo, do mercado potencial dos grandes aglomerados. Essa industrialização, mesmo limitada, suscita uma expansão excessiva dos "serviços", pois presta-se a absorver parcialmente toda uma massa em desemprego disfarçado." CASTELLS, Manuel. *Op. cit.* p. 81.

22 BITON, Jan. *Op. cit.* p. 300.

24 BITON, Jan. *Op. cit.* p. 301-302.

25 SOUZA, Marcelo Lopes de. *Op. cit.* p. 123.

26 BITON, Jan. *Op. cit.* p. 302.

27 SEGUNDO, Rinaldo. *Op. cit.*

28 Para maiores informações: <[http:// www.mma.gov.br/pon/sqalurbanalindex.cfm](http://www.mma.gov.br/pon/sqalurbanalindex.cfm)>. Acesso em: 26 ago. 2005.

29 LICCO, Eduardo; NEFUSSI, Nelson. *Op. cit.*

30 O que é a Agenda Marrom? *Disponível em:* <<http://jmacedoc.sites.uol.com.br/oque.htm>>. Acesso em: 26 ago. 2005.

31 "A rigor, o conceito de desenvolvimento econômico distingue-se do conceito de crescimento a partir da sua maior amplitude, que abrange não somente crescimento econômico como melhora em índices sociais. Vale dizer, país desenvolvido não é aquele cujo PIB é superior a algum nível arbitrariamente definido, mas aquele cujos índices sociais apontam o acesso da grande maioria da população a padrões aceitáveis de moradia, saneamento, educação e saúde". NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. Desenvolvimento Sustentável do Brasil e o Protocolo de Quioto. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo, a. 10, n. 37, jan/mar. 2005. p. 146.

32 HARVEY, David. The Environment of Justice. In: SWYNGEDOUW, Erik e Andy Merrifield. *The Urbanization of Injustice*. New York University Press:1997. p. 71.

33 Para maiores informações, pesquisar em: <<http://www.worldbank.org>> e <<http://www.banco mundial.org.br>>. Acesso em: 26 ago. 2005.

34 Expressão que encerra a idéia de que é possível ocorrer uma exploração econômica dentro dos limites da capacidade dos ecossistemas, resguardando a renovação dos recursos renováveis e visando à não exploração predatória dos recursos não renováveis, de forma

que possam ser- vir às gerações futuras. Assim, o desenvolvimento e o meio ambiente devem buscar uma harmonia e complementaridade, já que um é fonte de re- cursos para outro, afastando-se, de vez, a noção de que o desenvolvimento deve sempre resultar em degradação do meio ambiente.

35 "É sustentável o desenvolvimento tal que permite satisfazer nossas necessidades atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras