

# Trajetórias da Questão Ambiental Urbana: da Rio 92 às Agendas 21 locais\*

Adauto Lucio Cardoso\*\*

---

## RESUMO

*Este trabalho visa recuperar o debate que se desenvolveu nos últimos trinta anos, tematizando as relações entre cidade e meio ambiente. Tomou-se como ponto de vista privilegiado a inserção da questão urbana nos eventos internacionais que discutiram as relações entre meio ambiente e desenvolvimento, buscando identificar as especificidades e repercussões desse debate no Brasil. A análise empreendida mostra que, embora a questão urbana seja vista como um elemento importante na construção do desenvolvimento sustentável, existem ainda conflitos importantes entre abordagens contraditórias sobre o que seria – e como se alcançaria – a sustentabilidade urbana.*

**Palavras-chave:** desenvolvimento sustentável; questão ambiental urbana; Agenda 21; reforma urbana.

## ABSTRACT

*This works aims at bringing back the discussion on the relationship between urban and environmental issues developed during the last 30 years. We started by the inclusion of urban issues in international events that discussed the relationship between development and environment, trying also to identify the characteristics and effects of such discussions in Brazil. The analysis shows that although the urban issue is seen today as an important element for sustainable development, there still remains important conflicts among between contradictory approaches on what urban sustainability would be and how it could be achieved.*

**Key words:** sustainable development; urban environment issue; Agenda 21; urban reform.

---

\*Este trabalho retoma, de forma ampliada e revista, temas já tratados em outro texto, escrito em parceria com Joanna Looye (CARDOSO; LOOYE, 1993). O autor agradece também ao CNPq pelo apoio que lhe permitiu desenvolver a pesquisa que subsidia a metade final do trabalho.

\*\*Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP). Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ). E-mail: cardoso@ippur.ufrj.br

## INTRODUÇÃO

Entre os dias 3 e 14 de junho de 1992, a cidade do Rio de Janeiro foi o palco da segunda Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD). O *Earth Summit* reuniu representantes de 178 nações para discutir as maneiras de proteger o meio ambiente, de empreender o desenvolvimento econômico e de combater a pobreza. Enquanto a conferência oficial acontecia, organizações não-governamentais de todas as partes do mundo participaram de um encontro alternativo, chamado Fórum Global.

O centro das discussões na CNUMAD foram os grandes tratados sobre as alterações climáticas e a biodiversidade. Os problemas ambientais urbanos foram abordados no âmbito da Agenda 21. Também no Fórum Global, esses problemas foram debatidos e deram origem ao Tratado sobre a Questão Urbana.

Após a realização da Conferência, outros eventos – nacionais e internacionais – irão tematizar as relações entre cidade e meio ambiente: A Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (HABITAT II), realizada em Istambul em 1996; o *follow-up* da Rio 92, realizado em 1997 e denominado Rio+5; e a elaboração da Agenda 21 brasileira, entre 1999 e 2000.

O objetivo deste trabalho<sup>1</sup> será discutir a importância de tais eventos nas formas institucionais, práticas e conceituais de articulação entre os problemas urbanos e a questão do meio ambiente. O texto está dividido em três partes. Na primeira, buscaremos identificar os antecedentes deste debate, qualificando a relação entre a questão urbana e o meio ambiente, e identificando os resultados atingidos pela CNUMAD e pelo Fórum Global. A segunda parte apresenta as repercussões da Conferência no Brasil, no que diz respeito à questão urbana. A terceira identifica os desdobramentos pós-Conferência no Brasil, concentrando-se no processo de elaboração da Agenda 21 brasileira e fazendo referência às Agendas 21 locais.

Cabe ressaltar que, pela sua natureza, trata-se de um trabalho de caráter mais descritivo. Como fio analítico mínimo, buscou-se caracterizar, por meio da análise dos documentos e do posicionamento dos diferentes atores sociais que participaram dos debates, como vem se constituindo o tema da sustentabilidade urbana no Brasil, as propostas em disputa e suas conseqüências sobre o futuro de nossas cidades.

## O RELATÓRIO BRUDTLAND E A RIO 92: CONSTRUINDO A SUSTENTABILIDADE URBANA

A questão ambiental emerge na década de 60, tendo como tema central a questão populacional, entendida como principal causa do esgotamento dos recursos naturais ou da degradação de espaços (e recursos) de uso comum.<sup>1</sup> Essa postura enfatizava a crítica ao desenvolvimento econômico, com base na crença neomalthusiana da escassez irreversível dos recursos.

---

<sup>1</sup>Esse debate aparece em autores como EHRlich ou Garret HARDIN, citados em McCORMICK (1992) e, ainda, em MEADOWS et al. (1978)

O primeiro grande congresso internacional para a discussão dos problemas ambientais ocorreu em Estocolmo, em 1972.<sup>2</sup> Esse encontro gerou o primeiro plano de ação global sobre o meio ambiente e teve como um de seus principais desdobramentos institucionais a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

Os debates na Conferência de Estocolmo giraram em torno da questão do controle populacional e da necessidade de redução do crescimento econômico. Os dois pontos foram objeto de contestação por parte dos países em desenvolvimento, que viam na postura neomalthusiana dos ambientalistas um movimento de ampliação da subordinação internacional aos países desenvolvidos. Como resultado dessa resistência, foram incluídos na declaração vários itens que buscavam resguardar sua soberania sobre o território e os recursos naturais, e também sobre sua necessidade de buscar o desenvolvimento.

No que diz respeito à questão urbana, existem poucas referências nos textos, o que mostra sua pouca importância relativa nos debates travados na Conferência. Além de uma alusão indireta, referindo-se ao "ambiente de vida" (*living environment*), o princípio 15 estabelece a necessidade de planejamento das cidades, para evitar problemas sociais e ambientais. Curiosamente, como reflexo da época, enfatiza-se a crítica a projetos de assentamento que visem estabelecer processos de dominação, de caráter colonialista ou racista.<sup>3</sup>

*We see around us growing evidence of man-made harm in many regions of the earth: dangerous levels of pollution in water, air, earth and living beings; major and undesirable disturbances to the ecological balance of the biosphere; destruction and depletion of irreplaceable resources; and gross deficiencies, harmful to the physical, mental and social health of man, in the man-made environment, particularly in the living and working environment.*

*Principle 15*

***Planning must be applied to human settlements and urbanization with a view to avoiding adverse effects on the environment and obtaining maximum social, economic and environmental benefits for all. In this respect projects which are designed for colonialist and racist domination must be abandoned*** (THE UNITED NATIONS CONFERENCE..., 1972).

As repercussões desse evento não se deram apenas no âmbito das Nações Unidas, mas também no desenvolvimento de políticas ambientais pelos Estados Nacionais: "Estocolmo deixou como legado burocrático a criação de vários ministérios do meio ambiente e uma legislação que permitiram a "limpeza" ambiental dos países ricos." (THE GREEN..., p.39).

Todavia, também os países pobres se voltaram para a criação de aparatos institucionais e legais tendo em vista o enfrentamento da crise ambiental. Muitos desses procedimentos se deram sob a pressão de organismos internacionais de ajuda multilateral, como o Banco Mundial, que passaram a condicionar o repasse de recursos à adoção de políticas de controle dos impactos ambientais de projetos de desenvolvimento (MCCORMICK, 1992, p.155).

A cena política é dominada até 1987 pela contradição entre as necessidades de proteção ambiental e o crescimento econômico, quando foi apresentado à Assembléia Geral das Nações Unidas o relatório da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, formada por decisão dessa Assembléia e presidida por Gro Harlem Brundtland, então primeira ministra da Noruega. Esse texto, conhecido como Relatório Brundtland, ou "Nosso Futuro Comum", irá apresentar como principal contribuição ao debate a formulação de um novo conceito de desenvolvimento que possibilitaria a compatibilização entre crescimento econômico e preservação ambiental. Trata-se da idéia de desenvolvimento sustentável:

<sup>2</sup>Em 1968, realiza-se em Paris a Conferência da Biosfera, que, todavia, concentrou-se nos aspectos científicos da conservação.

<sup>3</sup>No que se faz uma referência explícita à África do Sul, então cindida pela política do *apartheid*.

O desenvolvimento sustentável procura atender às necessidades e aspirações do presente sem comprometer a possibilidade de atendê-las no futuro. Longe de querer que cesse o crescimento econômico, reconhece que os problemas ligados à pobreza e ao subdesenvolvimento só podem ser resolvidos se houver uma nova era de crescimento no qual os países em desenvolvimento desempenhem um papel importante e colham grandes benefícios (CMMAD, 1988, p.44).

Cabe ressaltar que o adjetivo "sustentável", acrescentado ao desenvolvimento, é uma forma engenhosa de buscar resolver a contradição enfrentada em Estocolmo entre o crescimento econômico e a necessidade de preservação dos recursos naturais. No entanto, deixa em aberto a definição quanto às "necessidades" e "aspirações" a serem atendidas, uma vez que remete aos interesses dos diferentes grupos sociais ou países e a um conflito de valores – como a preservação da natureza, entendida enquanto princípio ao qual se subordinam todos os outros, defendido pelos grupos ambientalistas mais radicais (*deep ecology*) – e necessidades – como a visão defendida pelos "desenvolvimentistas", que vêem a natureza como "recurso", ou seja, vêem a preservação como um princípio subordinado às necessidades sociais. É exatamente esse caráter "aberto" da noção de sustentabilidade que vai ensejar que esta seja objeto de disputas, no campo intelectual, em torno de sua definição legítima.<sup>4</sup> Essa disputa se torna mais importante pelo caráter normativo do conceito, ou seja, mais do que descrever a realidade, trata-se aqui de uma noção que busca estabelecer parâmetros que deverão orientar as ações privadas e públicas, conferindo-lhes mais legitimidade na medida em que possam ser consideradas mais ou menos "sustentáveis".

O conceito de desenvolvimento sustentável teve um papel importante na redefinição das relações entre cidade e meio ambiente. O urbano aparecia nos debates técnicos ou políticos, até então, como questão relacionada ao desenvolvimento. Os problemas urbanos eram vistos como um desequilíbrio gerado pela insuficiência – e necessidade de aceleração – do crescimento econômico, ou como um desequilíbrio gerado pelo crescimento excessivo, colocando-se a necessidade de uma regulação para corrigir os desvios do mercado. Esse diagnóstico estabelecia, então, a necessidade de se desenvolverem políticas compensatórias, aumentando a eficiência do sistema econômico e corrigindo desequilíbrios sociais. É a época, no Brasil e na América Latina, das políticas urbanas de caráter nacional. No campo internacional, o marco é a Conferência Mundial sobre os Assentamentos Humanos, realizada em Montreal em 1976.

O Relatório Brudtland veio alterar essa situação. O problema ambiental urbano passou a ser visto, em primeiro lugar, como uma questão central dos países pobres, pois estes não apresentariam as condições necessárias – em termos de recursos financeiros e técnicos – para resolver seus problemas. Além disso, a urbanização crescente está associada à pobreza, gerando situações de extrema penúria e condições ambientais locais graves para os pobres urbanos. Esses países, premidos pela necessidade de promoção do desenvolvimento e, ainda, pelas conseqüências da crise econômica, principalmente no que tange à questão da dívida externa, estariam impossibilitados de arcar com os altos custos da provisão de condições adequadas para o habitat popular, que se expande principalmente nas periferias metropolitanas. Essa situação agrava a crise ambiental:

Mas a própria pobreza polui o meio ambiente, criando outro tipo de desgaste ambiental. Para sobreviver, os pobres e famintos muitas vezes destroem seu próprio meio ambiente: derrubam florestas, permitem o pastoreio excessivo, exaurem as terras marginais e acorrem em número cada vez maior para as cidades já congestionadas. O efeito cumulativo dessas mudanças chega a ponto de fazer da própria pobreza um dos maiores flagelos do mundo (CMMAD, 1988, p.30).

<sup>4</sup>Ver a respeito ACSELRAD (1995; 1997).

O texto não aprofunda as causas desses processos, ignorando as relações entre a pobreza, o êxodo rural e os processos de modernização excludente, em que a concentração de renda e fundiária é a base do empobrecimento da população. Ignora, ainda, a influência desses processos sobre o crescimento e a estruturação das cidades no Terceiro Mundo. Essa análise, além de culpar os pobres pelos problemas ambientais, deixa intocadas as principais causas das migrações, do crescimento urbano e dos problemas ambientais decorrentes.

“Nosso Futuro Comum” introduziu uma nova maneira de pensar os problemas urbanos dos países de Terceiro Mundo. Não se trata mais de uma questão do desenvolvimento, como na década de 70, mas de uma questão ambiental. Além disso, ao estabelecer a idéia de sustentabilidade como paradigma de um novo modelo de desenvolvimento, o Relatório cria uma alternativa nova para se pensar o processo de urbanização, um novo modelo para orientar o desenvolvimento urbano. É possível, daí em diante, pensar em “cidades sustentáveis”, como padrão normativo para a avaliação das cidades existentes e como visão de futuro a orientar as escolhas presentes. Tal como no caso mais geral, descrito anteriormente, também aqui essa noção se configura como “espaço vazio”, em que serão disputados, nos debates técnico e político, os conteúdos que deverão preencher e dar sentido a essa noção.

O Relatório Brudtland prepara o ambiente para a Conferência do Rio, realizada em 1992. As discussões concentraram-se nos tratados sobre as alterações climáticas e a biodiversidade. Quanto aos problemas ambientais urbanos, eram parte das negociações que envolveram outro documento fundamental, a Agenda 21. Também no Fórum Global, esses problemas foram debatidos e deram origem ao Tratado sobre a Questão Urbana.

A questão urbana aparece na Agenda 21 na discussão sobre a necessidade de melhoria da qualidade de vida nos países pobres, por meio do enfrentamento do problema da pobreza e de intervenções públicas que possam melhorar as condições de vida nos assentamentos populares. É proposta uma parceria global para o enfrentamento desses problemas (pobreza e degradação ambiental), através do desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, a Agenda 21 segue o enfoque adotado pelo Relatório Brudtland. Poderia mesmo dizer-se que a Agenda é o detalhamento e o desenvolvimento lógico desse relatório.

O tema é tratado no Capítulo 7: “Promoção do Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos Humanos”. Seu objetivo é:

(...) Ampliar a qualidade dos assentamentos humanos e dos ambientes de vida e trabalho de todas as pessoas, particularmente dos pobres rurais e urbanos, em termos sociais, econômicos e ambientais. Esta melhoria deve estar baseada em atividades de cooperação técnica, parcerias entre setores públicos, privados e comunitários e participação nos processos decisórios de grupos comunitários e outros grupos de interesse como as mulheres, os povos indígenas, os idosos e os deficientes. Estes enfoques devem formar os princípios fundamentais das estratégias nacionais de assentamento (CNUMAD, 1992, p. 65-66).

As áreas programáticas são as seguintes:

1. Provisão de abrigo adequado para todos. “Os objetivos são alcançar a adequação da moradia para uma população em processo de crescimento acelerado e para os setores pobres desta população, através de uma abordagem habilitadora” (*enabling approach*)<sup>5</sup> e permitir um desenvolvimento dos assentamentos de caráter ambientalmente sustentado (CNUMAD, 1992, p.67).

<sup>5</sup>O *enabling approach* aparece na década de 80, tanto no Relatório Brudtland (CMMAD, 1988) quanto na Global Strategy for Shelter to the Year 2000 (UNITED NATIONS, 1988), aprovada pela ONU em 1988.

2. Melhoria da administração dos assentamentos humanos. "Os objetivos a alcançar são a garantia da administração sustentável de todos os assentamentos urbanos, principalmente em países em desenvolvimento, de forma a melhorar as condições de vida dos residentes, especialmente os marginalizados, assim contribuindo para atingir os objetivos do desenvolvimento econômico nacional" (CNUMAD, 1992, p.69).
3. Promoção do planejamento e gestão sustentável do uso do solo. "O objetivo é a ampliação das condições de acesso à terra para o desenvolvimento dos assentamentos através de um planejamento físico e do uso do solo ambientalmente sustentável, de forma a assegurar o acesso à terra para todos os habitantes e, onde for adequado, encorajar a propriedade e a administração coletiva e comunal da terra" (CNUMAD, 1992, p.73).
4. Provisão integrada de infra-estrutura ambiental: água, saneamento, drenagem, e disposição dos resíduos sólidos. "O objetivo é assegurar a provisão de infra-estrutura adequada a todos os assentamentos até o ano 2025. Para atingir este objetivo será necessário que todos os países em desenvolvimento incorporem em suas estratégias de desenvolvimento nacionais programas que permitam a construção da capacidade técnica, financeira e de recursos humanos desejada, assegurando uma melhor integração entre o planejamento ambiental e de infra-estrutura em torno do ano 2000" (CNUMAD, 1992, p.76).
5. Promoção de sistemas de energia e transportes sustentáveis em assentamentos humanos. "Os objetivos são a ampliação da provisão de tecnologia de maior eficiência energética e fontes energéticas alternativas ou renováveis para os assentamentos e a redução dos impactos negativos da produção e uso da energia sobre a saúde e o ambiente" (CNUMAD, 1992, p.79).
6. Promoção do planejamento e administração dos assentamentos humanos em áreas sujeitas a desastres. "O objetivo é capacitar todos os países, em particular aqueles sujeitos a desastres, a mitigar os impactos negativos dos desastres naturais ou de causa humana sobre os assentamentos, as economias nacionais e o ambiente" (CNUMAD, 1992, p.82).
7. Promoção de uma base sustentável para a indústria da construção. "Os objetivos são, primeiramente, a adoção de política e tecnologias e a troca de informações a esse respeito, de maneira a permitir ao setor da construção que alcance os objetivos do desenvolvimento dos assentamentos humanos, ao mesmo tempo em que evite efeitos laterais prejudiciais à saúde humana e da biosfera e, em segundo lugar, ampliar a capacidade de geração de empregos do setor. Os governos devem trabalhar em estreita colaboração com o setor privado para atingir estes objetivos" (CNUMAD, 1992, p.85).
8. Promoção do desenvolvimento de recursos humanos e da capacidade de ação para o desenvolvimento de assentamentos humanos. "O objetivo é ampliar o desenvolvimento dos recursos humanos e da capacidade de ação em todos os países através da melhoria da capacidade pessoal e institucional de todos os atores, particularmente povos indígenas e mulheres, envolvidos no desenvolvimento de assentamentos humanos" (CNUMAD, 1992, p.87).

A ajuda internacional para os assentamentos humanos acontecerá dentro do "enfoque de capacitação" (*enabling approach*): a colaboração externa pressupõe uma capacidade interna nos países em desenvolvimento para gerar recursos complementares dentro de seu próprio território. A previsão de recursos que aparece na versão preliminar da

Agenda se compõe, assim, de uma parte externa e de uma parte interna. Além disso, o *enabling approach* coloca no horizonte da ação governamental a constituição de parcerias: entre os vários níveis de governo, principalmente envolvendo o governo local (a quem cabe a elaboração das Agendas 21 locais); entre governos e ONGs ou outras formas de organização da sociedade; e entre governos e setor privado. Como será visto adiante, o *enabling approach* foi adotado pelos organismos internacionais, implicando uma progressiva mudança conceitual, em que o papel do Estado passa a ser visto como o de facilitador da ação dos mercados.

## A CONFERÊNCIA NO BRASIL: A REFORMA URBANA E A QUESTÃO AMBIENTAL

Em 1991, têm início os preparativos para a participação local na Conferência Mundial. No plano governamental, cria-se um grupo de trabalho para a elaboração de um diagnóstico amplo da problemática ambiental brasileira. No plano da sociedade, começa a se articular o Fórum das ONGs Brasileiras.

O governo brasileiro preparou um relatório sobre a situação ambiental do país a partir dos trabalhos de uma comissão interministerial, em que o poder decisório estava nas mãos de organismos de caráter eminentemente político e com os órgãos de caráter mais técnico participando como "assessores". Nota-se, ainda, a não-participação de representantes do Poder Legislativo ou Judiciário, o que caracteriza o documento como um ponto de vista do Executivo. O formato institucional adotado para a elaboração do documento não contou com a participação de representantes da sociedade, a não ser como observadores, contemplando a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Confederação Nacional do Comércio (CNC), a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e o Fórum de Organizações Não-Governamentais para a Conferência de 1992.

O formato adotado revela, em primeiro lugar, que o documento se propunha a ter um caráter eminentemente político. Em segundo lugar, que os atores políticos escolhidos como representantes da sociedade eram predominantemente os setores empresariais, ficando todo o restante da sociedade representada pelo Fórum de ONGs.

A elaboração do documento básico foi delegada a uma subcomissão, chefiada pela Secretaria de Meio Ambiente, então sob a responsabilidade de José Lutzemberger, de tradicional inserção no movimento ambientalista. Estabelecido o temário básico, foram contratados 75 consultores, que elaboraram documentos técnicos, condensados num relatório intitulado "Subsídios Técnicos para a Elaboração do Relatório Nacional..." (BRASIL, 1991b). Esse documento foi distribuído amplamente e discutido em um conjunto de audiências públicas em várias regiões do país.

Tal processo é descrito como "amplamente participativo", no prefácio ao relatório assinado pelo então presidente Fernando Collor de Mello. No entanto, a redação final do documento se manteve restrita à Comissão Interministerial, que pôde assim selecionar, como entendeu, o que cabia ou não inserir no relatório.

Os temas relativos à questão urbana encontram-se no Capítulo 1, item 4, intitulado "Crescimento da População e seus Impactos Ambientais". O problema ambiental urbano brasileiro se refere, no texto, essencialmente à questão da distribuição da população no território. O diagnóstico inicia com a constatação da tendência decrescente da taxa de fecundidade, que estava prevista para 3,2% na década de 80 (sendo na verdade de 2,48%, segundo o Censo de 1991) e que apontava para um horizonte futuro de estancamento do crescimento da população brasileira em 2075, segundo as projeções da época. Isso caracterizaria uma situação de "transição demográfica", que, todavia, não se manifestava ainda de forma visível uma vez que o número de nascimentos continuaria a aumentar por algum tempo.

Tendo em vista esse fato, a primeira conclusão do texto é de que a problemática ambiental não deveria se articular ao crescimento da população e sim à sua distribuição. Tornam-se, assim, pouco eficazes as políticas de cunho "malthusiano", tão caras a alguns pensadores da ecologia, já que seus efeitos seriam praticamente inócuos diante da redução espontânea do crescimento populacional.

Com relação à distribuição da população no espaço, são apontadas duas tendências básicas, ao longo das últimas décadas: uma interiorização, gerada pela expansão da fronteira, e que se deu em três ondas – em direção ao Paraná, depois para o Centro-Oeste e finalmente para o Amazonas; e uma migração em direção às cidades.

Como resultado dessas tendências, duas questões emergem. Em primeiro lugar, a expansão das fronteiras tem um impacto significativo na geração de problemas ambientais e sociais nas regiões de destino, tendo, todavia, pouca expressão com relação à distribuição global da população em nível nacional. Ou seja, enquanto 400 mil pessoas migravam para a Região Norte nos anos 70, número suficiente para gerar problemas importantes de infraestrutura e moradia, 16 milhões migravam do campo para as cidades.

Por outro lado, em que pese a multiplicação do número de cidades e o crescimento das cidades médias, acentua-se que "o padrão predominante de redistribuição populacional é constituído, na atualidade, pela concentração crescente em megalópoles" (BRASIL, 1991b, p. 97). Avalia-se ainda que o processo de migração em direção às fronteiras estaria diminuindo nos últimos anos da década de 80, o que reforça a tese de que os problemas urbanos são, essencialmente, relativos à concentração da população nas "megalópoles". Nestas, o problema das migrações passa a segundo plano, dada a importância do crescimento vegetativo das grandes massas de população que nelas residem.

Esse crescimento urbano é articulado ao desenvolvimento econômico concentrado na região polarizada por São Paulo, e poucas opções se colocam para contra-restar esta tendência, dada a manutenção do modelo de desenvolvimento. Pelo contrário, essas tendências só devem se agravar com a modernização necessária à inserção da economia brasileira ao mercado internacional. Possibilidades de desenvolvimento das regiões mais atrasadas, ou do desenvolvimento de cidades fora do eixo modernizador hegemônico por São Paulo, só seriam viáveis através do aproveitamento de "vantagens locais".

Isso posto, passa-se à descrição dos problemas ambientais urbanos, originados pela concentração no espaço da pobreza ou das atividades econômicas, principalmente industriais. Com relação à primeira causa, alinham-se então informações relativas à pouca salubridade das áreas pobres das metrópoles, ressaltando-se o problema das enchentes. Mais adiante o texto faz referências mais explícitas a problemas ambientais importantes em áreas urbanas como a poluição do ar, a poluição sonora, a questão das áreas verdes. No meio da discussão, aparecem aqui e ali referências ao "inchamento" das metrópoles do Nordeste e de Brasília.

Diante desse quadro, quais são as alternativas de atuação apontadas?

A melhoria ambiental pode ser obtida a partir de várias ações: em primeiro lugar, investindo no campo, em pequenas cidades, provendo-as de oportunidades de emprego e trabalho e também de serviços básicos de saúde, educação e infra-estrutura que fixem a população. Esse constitui elemento essencial da política para desafogar as metrópoles. O custo econômico para se manter uma pessoa na área rural ou em pequenas comunidades é várias vezes menor do que aquele necessário para mantê-lo em metrópoles. (...) Numa cidade pequena ou de porte médio é possível mover-se a pé ou de bicicleta, utilizando meios não poluentes e que não façam uso de combustíveis fósseis. É possível o auto-abastecimento dessas cidades com água, energia e alimentos vindos de áreas próximas, reduzindo os gastos com transportes e obtendo-se um balanço energético mais favorável.

(...)

Por outro lado, a gestão urbana deve ser ecologizada e isso significa introduzir a dimensão ambiental em cada uma e em todas as unidades da administração local. Significa, também, descentralizar verticalmente a questão ambiental, do nível da municipalidade para aquele das administrações regionais, quarteirões, unidades de vizinhança e até mesmo no nível doméstico. Ecologizar a administração pública implica em mudanças na cultura organizacional, nas relações da administração pública com a sociedade civil e com as atividades econômicas e empresas. Ao pressupor a redução de desperdícios, isso significa, também, zelar pelo interesse dos contribuintes, evitando que recursos públicos sejam gastos em obras supérfluas ou que gerem custos ambientais (BRASIL, 1991b, p. 112).

Verifica-se aqui um evidente desequilíbrio entre o diagnóstico – que reconhece a inevitabilidade do crescimento urbano existente, dado o padrão de desenvolvimento econômico do país – e o prognóstico, que reafirma as velhas teses da necessidade de fixação da população no campo ou nas pequenas cidades. Parece também pouco eficaz a recomendação da ecologização da administração pública sem que se enfrentem os desafios levantados pelo diagnóstico. Essa inconsistência revela o quanto a questão urbana se colocava, no contexto dos debates da Rio 92, como um tema sem relevância.

O Fórum das ONGs Brasileiras estabeleceu uma dinâmica de encontros periódicos, realizados em várias capitais brasileiras. Essa articulação tinha como objetivos: desenvolver os preparativos para a organização do Fórum Global das ONGs, a ser realizado durante o período da Rio 92; estabelecer relações mais orgânicas e centralizadas, com a articulação internacional das ONGs que acompanharam as negociações preparatórias para a Rio 92; acompanhar a elaboração do documento oficial do governo brasileiro, relativo à situação ambiental no país; e, finalmente, desenvolver discussões temáticas que subsidiassem a elaboração de um documento paralelo ao do governo brasileiro, de autoria do Fórum das ONGs, e que servisse também de subsídio às discussões temáticas do Fórum Global.

Um dos temas arrolados na agenda das discussões gerais do Fórum Brasileiro foi a questão ambiental nas metrópoles. Todavia, desde as primeiras reuniões, não houve uma mobilização significativa de pessoas ou de ONGs interessadas em sua discussão. Assim, durante o IV Fórum preparatório, é aceita a proposta do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU) para assumir a discussão desse tema e a elaboração de um documento final. O FNRU foi criado durante o debate que antecedeu a promulgação da Constituição Federal de 1988, tendo em vista a elaboração da Emenda Popular pela Reforma Urbana. Após o processo constituinte, o Fórum – uma articulação de ONGs e representações de associações profissionais e movimentos populares – deliberou pela sua institucionalização para acompanhar os desdobramentos do processo constituinte: elaboração das Constituições Estaduais, Leis Orgânicas Municipais, Planos Diretores e, ainda, regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição.

A partir desse momento, o debate sobre as relações entre as questões urbanas e ambientais passou a se dar num ambiente mais restrito e tendo como interlocutores um conjunto de atores que, até aquele momento, não havia se debruçado sobre a questão ambiental. A inserção do tema ambiental na Reforma Urbana vai significar, assim, um desafio teórico-político para o FNRU. A discussão é deflagrada, sendo consensual a idéia de compreender com mais profundidade as conseqüências ambientais dos processos geradores dos problemas urbanos, adequando-se assim a plataforma global da Reforma Urbana, em termos de princípios e propostas, ao novo tema.

Paralelamente a essas discussões, houve um processo de articulação internacional com ONGs latino-americanas, propondo a realização de um Fórum Internacional de Reforma Urbana e Meio Ambiente, que aconteceria na mesma época da Rio 92.

O documento final, resultado das discussões do FNRU, foi encaminhado ao Fórum das ONGs Brasileiras e aceito sem críticas.<sup>6</sup> Foi também a base de discussões para o Fórum Internacional de Reforma Urbana. Já, próximo à Rio 92, o FNRU ganha mais uma responsabilidade, sendo escolhido durante o PrepCom 4,<sup>7</sup> em Nova Iorque, como o coordenador dos debates em torno da questão urbana no Fórum Global. O documento brasileiro passa a ser, então, também a base para a discussão, pelas ONGs internacionais, da relação entre cidades e meio ambiente.

O documento associa os problemas ambientais à degradação das condições de vida da população. Esse fenômeno é entendido como consequência, por um lado, do modelo de desenvolvimento de caráter urbano-industrial e, por outro, da ausência do Estado na formulação e implementação de políticas redistributivas que atenuem os efeitos da desigualdade gerados pelo modelo de desenvolvimento. Uma breve análise histórica mostra a associação entre o padrão de acumulação que caracteriza o processo de desenvolvimento do país nos últimos 40 anos e a organização do território, com uma reestruturação da rede urbana, desenvolvimento de relações capitalistas no campo, modernização industrial e urbanização crescente. A esses fenômenos são associados, então, os problemas socioambientais que caracterizariam não apenas as metrópoles mas a rede urbana em geral: favelização, carência de infra-estrutura, condições sanitárias deficientes, epidemias, poluição de rios, lagoas e áreas costeiras e ocupação de áreas de risco, como encostas sujeitas a deslizamento, áreas de enchentes, etc.

Esse enfoque enfatiza a desresponsabilização dos pobres pela degradação ambiental,<sup>8</sup> já que as possibilidades de assentamento para as camadas de baixa renda são determinadas pelos padrões de desigualdade na distribuição de renda e nos investimentos públicos em áreas urbanas.

O texto analisa, ainda, as consequências ambientais dos processos de estruturação intra-urbana enfatizando o papel dos interesses econômicos (construtores, incorporadores, loteadores, concessionários de serviços públicos) ligados à produção do ambiente construído. Essa produção, caracterizada pela valorização do solo e/ou pela excessiva densificação, gera problemas ambientais graves como a poluição do ar, etc.

Como consequência desse diagnóstico, a intervenção pública sobre a cidade deveria se pautar pelos três princípios básicos da Reforma Urbana:

- 1) função social de propriedade e de cidade: a atividade privada (seja com fim econômico ou individual) deve ser regulada tendo como prioridade as necessidades coletivas. Isso significa um predomínio do direito social sobre os direitos individuais e se expressa através de instrumentos jurídico-políticos como o usucapião urbano, o solo criado, o direito de preempção, a edificação compulsória, o imposto progressivo, etc.
- 2) direito à cidadania: extensão de cidadania plena a todas as camadas sociais, expressa não apenas no seu sentido político ("direito a liberdade de organização, respeito às minorias e à pluralidade étnica, sexual e cultural; o respeito aos

<sup>6</sup>Quando apresentado na Plenária do IV Encontro das ONGs brasileiras, não houve nenhuma inscrição para o debate. Logo após foi apresentado o documento sobre a questão da mulher, gerando de imediato 28 inscrições para discussão.

<sup>7</sup>Os PrepCom eram as reuniões preliminares para negociação dos termos gerais dos documentos a serem debatidos e aprovados na Conferência, e contavam com a participação de representações oficiais (dos países membros da ONU) e de representações da sociedade civil.

<sup>8</sup>Este é um tema recorrente na literatura sobre questão ambiental em países do Terceiro Mundo. Ver CMMAD (1988).

imigrantes e o reconhecimento de uma plena cidadania; a preservação da herança histórica e cultural"), mas também no sentido do acesso a equipamentos e serviços coletivos de caráter público que garantam as condições básicas de sobrevivência e a qualidade de vida.

- 3) gestão democrática da cidade: participação dos setores populares na elaboração, planejamento e implementação das políticas públicas. Uma das expressões desse princípio é a descentralização administrativa, com o fortalecimento dos poderes locais, entendida como necessária à possibilidade de participação da população.

Com base nesses princípios, as propostas incluem:

- a) a democratização do acesso à terra;
- b) a intervenção pública na regulação do mercado fundiário e imobiliário;
- c) o desenvolvimento de políticas públicas de produção de moradias populares, urbanização de favelas, transportes e saneamento;
- d) o planejamento de políticas públicas relacionadas à variável ambiental, principalmente considerando a adequação do uso do solo às possibilidades de infraestrutura, a coleta e o tratamento do lixo e a prevenção das situações de risco;
- e) a garantia da participação da população nos processos de elaboração, desenvolvimento e implementação das políticas.

No Fórum Internacional de Reforma Urbana, a principal polêmica foi deflagrada por Jose Luiz Coraggio, antigo militante e pesquisador das questões urbanas e regionais na América Latina. Suas críticas podem ser resumidas nos seguintes elementos: a proposta apresentada não refletiria a realidade latino-americana, mas apenas a realidade brasileira, na qual a possibilidade de acesso ao poder por parte de forças progressistas é um fato que explica a orientação "estatista" do documento; trata-se de uma proposta dirigida ao Estado, que desconsidera as consequências da crise econômica e da reestruturação internacional, que apontam para uma redução do papel do Estado na regulação social. A proposta alternativa de Coraggio baseava-se nos seguintes pontos: um novo modelo de desenvolvimento pautado nas necessidades populares e na "economia popular urbana", priorizando assim o acesso ao trabalho e à renda e não à habitação e aos serviços; e o desenvolvimento de uma luta cultural, de longo prazo, visando fomentar visões de mundo e projetos políticos alternativos.

Durante os debates, outros pontos foram discutidos e incorporados ao texto, principalmente as questões da mulher, das remoções e despejos de população e também a especificidade do processo de urbanização na África. Uma das polêmicas entre os organizadores foi a questão do título: enquanto os brasileiros defendiam a "reforma urbana", os outros queriam incorporar a idéia de "desenvolvimento sustentável". Ao fim, o tratado versou sobre a questão urbana e se intitulou "Por cidades, vilas e povoados justos, democráticos e sustentáveis".

Ao longo do Fórum Internacional, a participação – cerca de 300 pessoas por sessão – era predominantemente brasileira, com representações latino-americanas, principalmente do México. No Fórum Global, as reuniões foram ainda mais concorridas, com participação de 15 países, sendo as mais significativas, sem dúvida, as dos países latino-americanos.

O tratado final reproduz a estrutura básica do documento brasileiro, seja no seu diagnóstico (resumido no item I - Introdução) seja nos princípios fundamentais e propostas (itens II e III).

Uma análise desse documento permite chegar a algumas conclusões. Em primeiro lugar, ficou claro durante todo o processo que as ONGs e outros movimentos e organizações

que se dedicam à questão urbana assumiram o tema por não encontrar interesse (e portanto não haver disputas) por parte dos grupos ecologistas. Por consequência, os debates e os documentos finais enfatizam as consequências sociais (principalmente sobre os pobres) dos problemas ambientais. Do ponto de vista conceitual, cabe ressaltar que a abordagem desenvolvida ao longo dos debates tem como pressuposto uma visão particular sobre a questão urbana, que não pode ser tratada como sinônimo de “problema urbano”; antes, reflete uma problemática teórica e política, que situa a cidade como uma organização social e econômica que reflete, atualiza e especifica as contradições da sociedade capitalista. Dentro desse quadro, os problemas ambientais têm sua lógica (e suas estratégias de enfrentamento) deduzida dessa maneira de compreender a questão urbana. Nesse sentido, a intervenção de Coraggio (de caráter político-estratégico) foi o ponto mais polêmico dos debates, já que atacava exatamente a forma como a questão era conceituada.

Por fim, é curioso que toda a discussão travada sobre a questão urbana em nenhum momento fizesse referência ao encontro oficial. Foi um trabalho autônomo, seja pela falta de meios que possibilitassem o acesso às discussões seja pela pouca importância desse tema também na Conferência ou, ainda, pelo fato de os debates terem adquirido uma dinâmica própria a partir do documento brasileiro.

Como conclusão, pode-se verificar que a questão urbana não assume destaque nos debates públicos, nem no documento oficial nem no Fórum das ONGs. Esse fato permite que o FNRU adquira hegemonia nos debates, construindo uma concepção de cidade sustentável que tinha como elemento central o enfrentamento das desigualdades e problemas gerados pelo modelo de desenvolvimento adotado. Esse diagnóstico se constrói em oposição à problemática acionada pelo Relatório Brudtland, como apontado anteriormente. Por fim, O FNRU se fortalece nesse processo, ampliando as suas alianças com as organizações sociais e ambientalistas e, ainda, articulando-se internacionalmente, o que lhe permitirá uma atuação muito mais qualificada em momento posterior, quando da realização da Habitat II.

## AS CIDADES SUSTENTÁVEIS NA AGENDA 21 BRASILEIRA

Como desdobramento da Rio 92, cabia aos governos signatários a elaboração de Agendas 21 nacionais. No Brasil, ocorreu em abril de 1994 o Primeiro Seminário Nacional da Agenda 21. Em seu documento conclusivo, apresentado à Comissão de Desenvolvimento Sustentável da ONU, foram indicadas as seguintes barreiras à disseminação da Agenda 21:

- a) ainda não ter sido traduzida ao português;
- b) falta de marco institucional, que seria explicitado por políticas e linhas de atuação, capacitação de recursos humanos, metas e sistemas de avaliação, e pela capacidade de gerar programas e projetos que expressassem um projeto articulado e coerente de desenvolvimento social e econômico, ambientalmente sustentável;
- c) desajustes entre os diversos níveis de governo e entre seus setores;
- d) contradição entre as políticas de ajuste econômico, administrativas e estruturais levadas a efeito nos últimos governos;
- e) necessidade de reorientação dos papéis do Estado e do setor privado na busca do desenvolvimento sustentável.

Em junho de 1994, foi criada a Comissão Interministerial de Desenvolvimento Sustentável (CIDES) – que jamais foi instalada – e, em 2 de agosto de 1994, foi publicada a versão em português da Agenda 21. Todavia, essas medidas não tiveram sequência, paralisando-se o debate nacional. Em 1996, o debate é retomado, sendo gerenciado pela Secretaria

Executiva do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (SECEX), que coordenou a realização de uma série de seminários para discutir aspectos relativos à construção da metodologia da Agenda 21 brasileira.

Pressionado por diversos setores, o governo federal, em fevereiro de 1997, às vésperas da Rio+5, extinguiu a CIDES e criou a Comissão de Política de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 (CPDSA21).<sup>9</sup> As conclusões dos seminários, acrescidas de relatórios preparados, à época, pelo grupo técnico da SECEX e por consultores externos, serviram de insumo para a primeira versão dessa metodologia, apresentada à CPDSA21 e aprovada para divulgação e discussão pública em dezembro de 1997.

Nesse ano, realizou-se a Rio+5, destinada a avaliar os progressos e obstáculos na implementação da Agenda 21. Essa reunião teve um caráter menos deliberativo e tratou, além das questões precípuas a que se destinava, da troca de experiências e da adoção de alguns elementos básicos a serem tomados como sugestão, para a implementação dos princípios e políticas da Agenda 21 nos países e nas municipalidades.

In preparation for Rio+5, the Earth Council asked individuals and organizations with expertise and involvement in sustainable development issues to submit background papers on specific topics. Meanwhile, Rio+5 partner organizations helped to set up a series of national and international multi-stakeholder consultations. These activities produced more than 160 special focus reports and reports from national and regional consultations, providing a rich and diverse source of information about progress in implementing the Earth Summit agreements, the crucial factors driving and hindering implementation of sustainability, success stories and lessons learned, values and principles underpinning successful practice and recommended actions that will further the implementation of sustainability (THE EARTH COUNCIL, 1997a).

Durante a Rio+5, todos os representantes governamentais reconheceram terem incorporado muito pouco das decisões adotadas em 1992 nas políticas de seus respectivos países. No caso brasileiro, o relatório oficial apresentado ressaltava que:

O Brasil é um país continental, sendo o quinto maior no mundo em área e população, e o décimo primeiro no PIB. Não obstante, seus recursos florestais, hídricos e bióticos se distribuem de maneira heterogênea por seu território. Apresenta, por outro lado, sensíveis disparidades sociais e econômicas entre as diversas regiões e (...) nas condições de vida tanto da população urbana como da rural, especialmente no que tange ao nível de renda e ao acesso aos serviços básicos e essenciais.

Por essas razões, as mudanças mais representativas, no período 1992 a 1997, ocorreram nas áreas social e econômica, a par do processo de revisão institucional das políticas públicas, inclusive aquelas relacionadas com o meio ambiente, de forma a assegurar ao país uma condição de sustentabilidade no médio prazo.

(...)

Atribuiu-se maior prioridade à agenda social desde a CNUMAD. A situação precária demonstrada nos indicadores do Relatório sobre o Desenvolvimento Humano, publicado pelo PNUD em 1995, classificando o Brasil em 63º lugar dentre as nações do mundo, exigiu uma tomada de posição mais incisiva no tocante a questões como educação, saúde, pobreza, reforma agrária, infraestrutura urbana e viária, e outras (BRASIL, 1997).

Já, a avaliação desenvolvida pelo Fórum das ONGs Brasileiras sobre o cumprimento dos compromissos assumidos em 1992 concluiu que:

<sup>9</sup>Cabe ressaltar que a criação de Conselhos Nacionais de Desenvolvimento Sustentável era um dos compromissos da Agenda 21.

Brazil does not have a national Agenda 21 or a National Council for Sustainable Development. The government's claim that Brazil has dozens of participatory councils, and does not need another one, demonstrates the lack of priority, political will and/or vision on the sustainable development issue. The failed CIDES initiative was designed exclusively to address international accords with no acceptance that the implementation process includes the definition of priorities. CIDES was also proposed with no multi-stakeholder representation. It is inconceivable that Brazil could have established a body to implement sustainable development without the participation of society. The great concern is that the government believes that sustainable development is only about the environment (THE EARTH COUNCIL, 1997b).

As avaliações sobre o tema dos assentamentos humanos, na Rio+5, seguiram as conclusões gerais relativas às outras áreas temáticas: poucos avanços, limitações na moldura institucional necessária, etc. No caso dos países da América Latina, há uma ênfase nos impactos das crises econômicas, do peso da dívida externa e dos custos sociais e ambientais do ajuste estrutural. A avaliação oficial do governo brasileiro apresenta claramente os desafios a serem enfrentados nas áreas habitacional, de saneamento e de recursos hídricos, mostrando que os esforços desenvolvidos desde 1992 haviam sido de pequena monta, optando-se, como evidencia o texto citado, pela ênfase no ajuste econômico-financeiro.

Tendo sido criada de forma a dar uma resposta emergencial à demanda colocada pela Rio+5, a CPDSA21 logo depois reduz o seu ritmo de atuação, pois o tema claramente não apresentava prioridade na agenda política do governo federal, dominada pelas questões relativas ao equilíbrio fiscal e pelos projetos de reforma do Estado.

Em 1999, o processo foi retomado e a CPDSA21 gerou um documento básico, para subsidiar uma rodada de debates estaduais, deflagrada em setembro de 2000. Esse documento-síntese foi denominado Bases para Discussão. No período de setembro de 2000 a maio de 2001, o Ministério do Meio Ambiente e a CPDSA21 promoveram 26 debates estaduais, durante os quais foram apresentadas 5.839 propostas referentes aos seis eixos temáticos da Agenda 21 Brasileira. Participaram 3.880 representantes de instituições e entidades dos setores governamental, civil organizado e empresarial.

A metodologia de elaboração da Agenda 21 Brasileira partiu de uma pré-definição dos temas prioritários ou eixos temáticos. Como temas prioritários foram identificados: cidades sustentáveis; agricultura sustentável; infra-estrutura e integração regional; gestão dos recursos naturais; redução das desigualdades sociais; e ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável.

O Ministério do Meio Ambiente contratou, por intermédio de um edital de concorrência pública nacional, seis consultorias que se encarregaram de organizar o processo de discussão e elaboração dos documentos de referência sobre os temas definidos como centrais na Agenda 21. Essas consultorias foram assumidas por algumas ONGs que subcontrataram diagnósticos específicos e elaboraram documentos básicos que foram objeto de discussão em seminários de nível nacional. Cabe ressaltar que essas reuniões não tinham caráter deliberativo, destinando-se a recolher sugestões dos atores sociais relevantes, a serem incorporadas – ou não – ao produto final pela equipe básica de consultoria. A metodologia, inspirada nos modelos de planejamento estratégico, buscou estabelecer uma rede de atores sociais relevantes, formada por indivíduos, mais do que instituições, que fossem, de alguma forma, “formadores de opinião” nas áreas temáticas específicas. Esses atores eram chamados a contribuir em momentos específicos sem que, todavia, detivessem qualquer controle sobre o resultado de suas contribuições.

A Agenda 21 foi pensada como um documento “da sociedade”, que expressasse um compromisso de todos os setores sociais para se atingirem os objetivos de promoção da sustentabilidade.

Esse avanço só será possível a partir de novas formas de cooperação e diálogo entre os vários atores sociais na construção da A21 brasileira. Ela não será obra de um ou outro setor de forma isolada. Os diversos segmentos da sociedade deverão estar unidos, aliados para alcançar eficácia nas ações projetadas (BRASIL, 2000a, p.vii).

Essa é uma tarefa para toda a sociedade brasileira, não apenas para os governos. Exigirá o empenho de empresários e de todos os outros setores. Exigirá o engajamento de cada cidadão (...)

O desafio da construção da sustentabilidade é particularmente complexo e difícil na gestão dos recursos naturais, principalmente por causa da multiplicidade de atores – governo federal, governos estaduais e municipais, empresários, universidades, organizações da sociedade, interesses pessoais contraditórios – que será preciso conjugar nessa construção (BRASIL, 2000a, p. 17).

Esse modelo pretende uma globalidade de concepção ao não focar o Estado como responsável pela promoção da sustentabilidade. Invoca, então, outros atores sociais como co-responsáveis pela implementação dos princípios a serem “consensuados”. Entre estes, o Estado aparece como um “ator” em igualdade de condições com outros – empresários, organizações da sociedade –, como se atuasse perseguindo interesses próprios e tão (ou tão pouco) legítimos quanto todos os outros. Essa noção de “parceria” tem como consequência a desresponsabilização do poder público. É possível então que Estado e outros atores se coloquem no debate segundo uma lógica oportunista: não conflitar durante a discussão das grandes diretrizes, dada a possibilidade de controlar a política em sua implementação cotidiana. Democracia e participação implicam o reconhecimento de atores sociais e políticos com interesses contraditórios. A abordagem estratégica, no entanto, dá ênfase à formação de consensos, através da participação dos atores sociais relevantes. Toma-se como sinônimo participação e democracia. No entanto, nem todas as formas participativas serão democráticas; a democratização de processos decisórios implica uma definição de quem, o quê e como se decide. A prática adotada para a elaboração da Agenda 21 ampliou a participação, mas de um modo consultivo e não deliberativo. Também não ficou claro o critério de representatividade adotado, ou seja, a definição de quem são os atores sociais relevantes e do peso desses atores na definição do conteúdo final do documento. Como documento da sociedade, sua elaboração foi pensada enquanto um processo de “geração de consensos”, buscando-se contemplar todos os matizes ideológicos.

Na abordagem estratégica, as contradições de interesses são multiplicadas e tornadas difusas na sociedade, e a possibilidade de consenso é dada pela idéia de um “interesse geral” que se impõe às consciências: a sustentabilidade. No entanto, a contradição e o conflito não são vistos como relacionados exatamente àquilo que torna a sustentabilidade inalcançável: é em torno da produção e apropriação da natureza que se dá o conflito. Retomando as questões levantadas pelo documento-síntese da proposta do projeto Brasil Sustentável e Democrático: “Um desenvolvimento democrático e sustentável será a expressão da diversidade de leituras e projetos em confronto ao processo de homogeneização social que transforma os recursos materiais em mercadorias e subordina as diferentes formas socioculturais à dinâmica do mercado e do capital”. A possibilidade, portanto, da sustentabilidade democrática implica a explicitação de conflitos para que a negociação se dê em torno de diferenças explícitas.

Por fim, cabe ressaltar a necessidade de se pensar a (não)participação de atores que não se constituem como sujeitos na cena política. De que forma seus interesses são considerados ou de que forma sua participação pode ser viabilizada através de um processo de empoderamento que deve ser pensado como parte do processo de construção de uma agenda democrática?

O caráter contraditório assumido pelo documento final fica explícito quando, por exemplo, tomam-se como dados as diretrizes adotadas no âmbito macroeconômico que têm

impacto sobre a sustentabilidade, como a incorporação dos objetivos de desenvolvimento indicados no documento Brasil 2020 da Secretaria de Assuntos Estratégicos, que inclui: Estado regulador e inserção competitiva no contexto internacional.

No capítulo sobre cidades sustentáveis, esse problema volta a ocorrer. São consideradas como premissas:

a convicção de que a sustentabilidade das cidades deve ser situada na conjuntura e dentro das opções de desenvolvimento nacional (...) trata-se de afirmar a necessidade de as estratégias terem por referência a inserção competitiva na economia globalizada pela qual o país optou e de ser realista o bastante para estar atento ao cenário de dificuldades que se estabeleceu com a desestabilização do Plano Real (BRASIL, 2000a, p. 35).

para se avaliar e propor iniciativas minimamente exeqüíveis, há que se partir necessariamente da incorporação dos preceitos contidos na atual política de estabilização, articulando-a à necessidade e à capacidade de atendimento das demandas das grandes majorias, por meio da construção de consensos mínimos possíveis (BRASIL, 2000a, p.52).

Independentemente das contradições apontadas, o documento reúne um conjunto de dados e pressupostos razoáveis com afirmações discutíveis, e não consegue formar um embasamento sólido e adequado às proposições que se seguem nos capítulos das estratégias. As ações propostas parecem uma lista de diretrizes que não configura responsabilidades explícitas e que não se articula adequadamente em torno das estratégias sugeridas. Parece que se tornará um texto inócuo, sem grandes conseqüências sobre a sustentabilidade almejada.

A Agenda 21 brasileira não conseguiu avançar em pelo menos explicitar as contradições quanto à definição de sustentabilidade urbana, pela metodologia adotada, tendo o mesmo acontecido com as propostas de Agenda 21 locais. Tendo sido parte das recomendações da Agenda 21 global, a construção de agendas locais foi objeto de um esforço internacional de promoção, através, principalmente, do *International Council for Local Initiatives* (ICLEI). Trata-se de uma "agência ambiental internacional para os governos locais", desenvolvida com o patrocínio do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, da União Internacional de Autoridades Locais, com quem mantém associação formal, e do Centro para a Diplomacia Inovadora. É uma instituição com *status* consultivo junto à ONU, que pretende representar os interesses dos governos locais perante os organismos internacionais.

No relatório apresentado na Rio+5, o ICLEI fez a seguinte avaliação sobre o processo de implementação das Agendas 21 locais.<sup>10</sup>

During the past five years, the sustainable development strategies and projects of local governments have generally been isolated from overall municipal budgeting, local development planning, land-use control, and economic development activities. As a result, sustainable development strategies, such as Local Agenda 21, have only resulted in significant changes in urban development trends in a limited number of cases.

During the same period, many national governments have "down loaded" environmental protection and social development responsibilities to local governments in order to address national fiscal problems. This trend rarely has been accompanied by new revenue generating powers or by transfers of the revenues that were traditionally available for their execution. The resulting increase in financial burdens upon local governments is undermining their ability to implement Local Agenda 21 strategies.

<sup>10</sup>Tendo como base um *follow-up* de cerca de 1.800 iniciativas em todo o mundo.

At the same time, reduced or poor national-level regulation of economic activities is weakening the ability of local governments to hold local businesses and other institutions (including themselves) accountable for the negative environmental and social impacts of their activities.

National, subnational, and local governments continue to maintain policies, subsidies, and fiscal frameworks that inhibit efficient resource use and development control at the local level.

Minimal incentives exist for transnational corporations and multi-lateral development institutions to be accountable and committed to local development strategies. Local governments have limited control over the toxicities, resource efficiencies, and packaging of the consumer products that are sold, used, and disposed within their jurisdictions (ICLEI, 1997).

Essa avaliação deixa claro que existe um limite na capacidade de atuação em nível local, dadas as condições impostas pelo modelo de desenvolvimento e, ainda, pela mudança no padrão de regulação e intervenção dos governos nacionais, premidos pelo ajuste fiscal ou por pressões no sentido da desregulação da economia. Além disso, verifica-se que, mesmo em nível estritamente local, as Agendas 21 ainda se colocam à margem dos mecanismos de gestão e diretrizes das políticas setoriais locais.

Além disso, verifica-se que os planos de ação são concebidos segundo a metodologia do planejamento estratégico: são compromissos da sociedade, devendo portanto ser consensuados entre os atores sociais relevantes. Essa diretriz se manifesta claramente no debate brasileiro através de um documento de orientação metodológica, divulgado pelo Ministério do Meio Ambiente. Também as iniciativas internacionais assumidas pelo ICLEI na divulgação e treinamento técnicos para a elaboração dos planos de ação enfatizam o enfoque estratégico.

Parece que, a partir dessa metodologia, esses planos tenderão a revelar-se pouco eficazes já que estabelecem compromissos extremamente frágeis, que podem ser quebrados pelos seus signatários sem maiores custos. Mais ainda, deixa de estabelecer responsabilidades claras por parte dos poderes públicos em relação às atividades de regulação e de investimento para a sustentabilidade.

## CONCLUSÃO

A reflexão aqui apresentada aponta alguns dilemas na trajetória da formulação da questão ambiental urbana:

- a) Do ponto de vista conceitual, se existe hoje um consenso em tratar os problemas ambientais urbanos segundo o enfoque da sustentabilidade, verifica-se uma enorme dissensão sobre o caráter da sustentabilidade. Vários enfoques podem ser identificados como, por exemplo:<sup>11</sup>
  - O ecologismo radical, cujo exemplo seriam as recomendações do documento oficial brasileiro apresentado à Rio 92, que estabelece uma crítica de princípio à urbanização, contrapondo-a a um modelo de organização territorial baseado em biorregiões, com assentamentos de pequena escala.
  - A modernização ecológica, cujo exemplo seria o Relatório Brudtland, que não discute as causas efetivas dos desequilíbrios, culpabiliza os pobres pelos problemas ambientais e trabalha com perspectivas compensatórias.

<sup>11</sup>Para uma discussão mais ampla dessas noções em conflito, ver HARVEY, 1996 e ACSELRAD, 1995; 1997.

- A reforma urbana, cujo exemplo seria o Tratado sobre a Questão Urbana, que submete as questões ambientais à crítica global do modelo de desenvolvimento, principalmente ao padrão de desigualdades que gera.
- b) Do ponto de vista metodológico, a adoção crescente de técnicas e concepções de planejamento estratégico na elaboração de Agendas 21 ou de planos de ação de caráter ambiental parece levar a um esvaziamento de conteúdo e de eficácia desses documentos, transformados em peças inócuas, contraditórias e pouco efetivas e que, por isso mesmo, podem ser subscritas por todos os atores relevantes. Nesse sentido, esses textos parecem apontar na direção de uma perspectiva híbrida que justapõe as diversas concepções em disputa e oculta o conflito.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. **Sustentabilidade, discursos e disputas**. Rio de Janeiro: [s.n.], 1995. Trabalho apresentado no Workshop Sustentabilidade: Perspectivas Não-Governamentais, 1995, Rio de Janeiro.

ACSELRAD, H. Sustentabilidade e território nas Ciências Sociais. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 7., 1997, Recife. **Anais**. Recife: UFPe, 1997.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. **Perfil nacional da Agenda 21**. 1997. Disponível em <http://www.mma.gov.br/agenda21>

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. **Agenda 21 brasileira: bases para a discussão**. Brasília: MMA: PNUD, 2000a.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. **Subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira: cidades sustentáveis**. Brasília: MMA: PNUD, 2000b.

BRASIL. Presidência da República. Comissão Interministerial para a Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **O desafio do desenvolvimento sustentável: relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Brasília, 1991a.

BRASIL. Presidência da República. Comissão Interministerial para a Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Subsídios técnicos para a elaboração do Relatório Nacional para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Brasília, 1991b.

CARDOSO, A. L.; LOOYE, J. **A questão urbana na Rio-92**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1996. (Série estudos e debates, 15)

CENTER FOR OUR COMMON FUTURE. **National reports: the next step**. [S.n.t.]

CMMAD. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: FGV, 1988.

CNUMAD. **Agenda 21**. [S.l.], 1992. Versão preliminar.

CORAGGIO, José Luis. **Reforma urbana en los 90?**. [S.l.: s.n.], 1992. Texto apresentado no Fórum Internacional de Reforma Urbana e Meio Ambiente, 1992, Rio de Janeiro.

THE EARTH COUNCIL. **Implementing sustainable development: Rio+5 Forum overview report: Introduction**. 1997a. Disponível em <http://www.ecouncil.ac.cr/rio5/forum/english/intro.htm>

THE EARTH COUNCIL. **Implementing sustainable development: Rio+5 Forum overview report: experiences and recommendations from national and regional consultations for the Rio+5 Forum (BRAZIL)**. 1997b. Disponível em: <http://www.ecouncil.ac.cr/rio/natreg/americas/english/bra.htm>

FÓRUM DAS ONGS BRASILEIRAS. **Documento da sociedade civil brasileira**. Recife, 1991. Aprovado no VII Encontro Nacional do Fórum, Recife, novembro de 1991.

FÓRUM NACIONAL DA REFORMA URBANA. Tratado sobre a questão urbana: por cidades, vilas e povoados justos, democráticos e sustentáveis. **Reforma Urbana**, Rio de Janeiro, n.esp., p.1-17, jun.1992.

THE GREEN legacy. **The Economist**, New York, 13 jun.1992. p.39.

HARVEY, David. **Justice, nature and the geography of difference**. Baltimore: John Hopkins University Press, 1996.

HERCULANO, Selene C. Como passar do insuportável ao sofrível. **Tempo e Presença**, Rio de Janeiro: CEDI, v.14, n. 261, p.12-15, jan./fev. 1992.

ICLEI. **Local Agenda 21 survey**: a study of responses by local authorities and their national and international associations to Agenda 21. 1997.

Disponível em: <http://www.iclei.org/la21/la21rep.htm#obstac>

MCCORMICK, John. **Rumo ao paraíso**: a história do movimento ambientalista. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992.

MEADOWS, D. H. et al. **Limites do crescimento**. São Paulo: Perspectiva, 1978.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Coord.). **Questão urbana, desigualdades sociais e políticas públicas**: uma avaliação do programa nacional da reforma urbana. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR: FASE, 1994. Relatório de pesquisa.

UNITED NATIONS. **Global strategy for the year 2000**. 1988.

Disponível em: <http://www.un.org/habitat>

THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE HUMAN ENVIRONMENT, 1972, Stockholm.

**Declaration of The United Nations Conference on the Human Environment**. Disponível em: <http://www.ecouncil.ac.cr/rio/natreg/americas/english/bra.html>