

INDICADORES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS DE SUSTENTABILIDADE: CRIANDO E ACOMODANDO DEMANDAS PÚBLICAS

LEILA DA COSTA FERREIRA*

INTRODUÇÃO

As megacidades vão mudar de endereço no próximo milênio. Em 2015, 4 das 5 maiores aglomerações urbanas do planeta estarão em países da periferia da globalização. As metrópoles desenvolvidas, superadas em população por centros como Lagos (Nigéria) e Dacca (Bangladesh), manterão seu poderio econômico por meio de uma rede de cidades globais, onde se concentram as sedes de multinacionais e grande parte do dinheiro que gira pelo mundo. A urbanização acelerada dos países pobres fará a população das cidades superar a do campo pela primeira vez na história por volta de 2006.

Na periferia da globalização, as metrópoles menos desenvolvidas concentrarão não apenas população, mas também miséria. Crescendo num ritmo cada vez mais veloz, dificilmente conseguirão dar a tantas pessoas habitação, transportes e saneamento básico adequados. Mas não serão as únicas a enfrentar esses problemas. Mesmo metrópoles do topo da hierarquia global, como Nova York, já sofrem com congestionamentos, poluição e violência. Independente do tamanho ou localização, as cidades vão enfrentar ao menos dois desafios comuns: a degradação ambiental e o aumento da tensão urbana provocada pela crescente desigualdade entre seus moradores.

Como observa o relatório “As Situações das Cidades do Mundo” (ONU, 1996), o progresso de uma nação mantém alta correlação com a viabilidade das suas áreas urbanas. Apesar de uma pequena queda, o ritmo da urbanização continuará forte no início do próximo milênio. Sabemos que o número de moradores urbanos vivendo em pobreza absoluta cresceu rapidamente nos anos 80, especialmente na América Latina, África e nas economias asiáticas menos favorecidas (RELATÓRIO GLOBAL SOBRE AGLOMERAÇÕES HUMANAS, 1996).

A desigualdade entre as cidades é um dos maiores custos da urbanização. As conclusões do Habitat II mostram que a renda média domiciliar das cidades dos países industrializados é 38 vezes maior do que a das cidades africanas (ONU, 1996). Castells (1999) chamou de “cidade dual” este processo; na média mundial o rendimento

dos 20% de casas mais pobres é 11 vezes menor do que o das 20% mais ricas. Na América Latina, a diferença é de 17 vezes mas, mesmo nas cidades dos países industrializados, os 20% mais ricos têm uma renda 10 vezes maior do que os 20% mais pobres.

À aceleração da desigualdade somou-se a crise do Estado, que tirou dos governos muito do seu poder de investimento em infra-estrutura e serviços sociais. Como resultado, para uma parcela crescente da população, a vida urbana também passou a ser sinônimo de desemprego, miséria, violência, favelas, congestionamentos e poluição. Na média de 236 cidades pesquisadas pelo Habitat, o tempo para ir ao trabalho é de 34 minutos, 30% dos domicílios estão abaixo da linha de pobreza, 41% do emprego está no setor informal, 6.4% das crianças morrem antes dos 5 anos, e ocorrem 70 assassinatos para cada 100 mil habitantes/ano (ONU, 1996). E há o risco desses indicadores se deteriorarem, pois a urbanização é mais acelerada nos países pobres: em média 5% ao ano, contra 0.7% nos países altamente industrializados. Como consequência, de 1995 a 2015, a população urbana nos países menos industrializados deve crescer 52%, enquanto nos industrializados esse índice será de 7%.

Ao mesmo tempo, deve haver uma multiplicação das grandes cidades nas regiões pobres. Em 1950, havia apenas cerca de 100 aglomerações urbanas com mais de 1 milhão de habitantes no mundo, a maioria nos países ricos. Em 2015, segundo a ONU (1996), haverá 527 grandes cidades. E 3 a cada 4 estarão nos países menos industrializados. A urbanização acelerada e a concentração de problemas nos países pobres tornam ainda mais fundamental a melhoria da gestão local. Pesquisando as 700 “melhores práticas” urbanas em 100 países, o Habitat chegou a algumas palavras-chave para essa transformação: descentralização, parcerias do Estado com outros atores sociais e participação democrática. Como ressalta Castells(1999), as soluções devem ser setoriais e levar em conta o aumento da participação dos cidadãos na tomada de decisões.

Na verdade, um bilhão de pessoas vão morar em barracos de madeira, amontoadas em cortiços ou em instalações sem as mínimas condições de higiene. Esse é o prognóstico urbano mais otimista para o próximo século. Esse cenário pessimista deve se concentrar em países menos industrializados, onde estima-se que 50% da população urbana passe a viver em subhabitacões (HUMAN DEVELOPMENT REPORT, 1997). Segundo MacDonald et all (1997), essa situação já atinge cerca de 54% da população de Jacarta (Indonésia), 58% da de Lagos (Nigéria) e 57% da de Bombaim (Índia). No Rio de Janeiro, o número cai para 34% e, em São Paulo, o último levantamento realizado pela Fipe (FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS, 1993) mostrava que 25,5% dos paulistanos viviam em cortiços e favelas. Os loteamentos irregulares correspondiam a outros 25,5%.

Em meio século, o Brasil sofreu um dos mais rápidos processos de urbanização do mundo: de 46% em 1940, as cidades passaram a abrigar 80% da população brasileira em 1996 e deve chegar a 88% em 2025. A industrialização tornou

os centros urbanos responsáveis por 90% de tudo o que é produzido no país. Esse processo levou a uma concentração de pessoas em grandes metrópoles como São Paulo e Rio de Janeiro, respectivamente terceira e décima quinta cidades do mundo. A tendência atual, e que deve se manter no futuro, é a interiorização do crescimento populacional. Reflexo disso, as cidades médias, entre 100 mil e 500 mil habitantes, foram as que registraram o maior crescimento populacional absoluto nos anos 90. Juntas passaram a abrigar 36.7 milhões de brasileiros em 1996, contra 31.9 milhões em 1991 (IBGE, 1996).

A tendência de multiplicação das aglomerações implica mudanças também na gestão urbana. Para lidar com problemas que dizem respeito a vários municípios (lixo, captação de água, segurança, transporte, poluição, por exemplo), deve-se pensar em novas formas de atuação, e a internalização da problemática ambiental no processo de formulação e implementação de diferentes políticas públicas é crucial nesse processo.

Neste sentido, o presente trabalho teve como objetivo geral analisar experiências no nível do poder local, através do estudo da formulação e implementação de políticas públicas com características socioambientais adotadas por algumas Prefeituras no sul e sudeste do Brasil, no período posterior à promulgação da Constituição de 1988, que adotaram em suas agendas locais a questão ambiental como indicador relevante de formulação e implementação de políticas públicas (FERREIRA, 2000).

Demonstrei em trabalhos anteriores (FERREIRA, 1998; 1999) a total desvinculação entre as políticas ambientais e demais políticas públicas nos níveis estadual e federal no Brasil. Pretendo aqui a análise destas questões no nível regional local, analisando as políticas na área ambiental das últimas gestões municipais (1989 até o presente momento) de cidades que elegeram novos atores políticos, e que são cidades de grande e médio porte nos Estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro. São elas: São Paulo; Porto Alegre, Vitória, Belo Horizonte, Uberlândia, Curitiba, Joinville e Rio de Janeiro.

Esta pesquisa foi levada a cabo através da análise de documentos oficiais e de material impresso por organizações não governamentais e associações locais acessados através de bancos de dados e de levantamento nas próprias cidades. Além disto, a análise incluiu a pesquisa de campo, através de entrevistas com os principais agentes governamentais locais (Prefeitos, Secretários, Técnicos) e alguns militantes de ONGs, assim como entrevistas com os participantes de conselhos ambientais locais e entidades científicas que participaram do processo.

Desta maneira, o presente trabalho está estruturado da seguinte forma: uma introdução, onde há uma rápida exposição sobre a importância da discussão acerca de indicadores de sustentabilidade nas cidades da realidade contemporânea, uma segunda parte que engloba dois ítems analisando a situação brasileira e os resultados da pesquisa desenvolvida no sul e sudeste do país e, por fim, uma conclusão enfatizando a relação entre sustentabilidade e os casos brasileiros.

A Internalização de indicadores político-insitucionais de sustentabilidade na esfera local brasileira

Foi nos anos 70 que o tratamento da questão ambiental assumiu no Brasil duas vertentes: a atuação das associações ambientalistas e a criação das agências estatais ambientais. A relação entre os níveis municipais e estaduais com a esfera federal era de dependência técnico-administrativa. Problemas como de saneamento básico, habitação e de saúde tinham suas resoluções presas às políticas setoriais nacionais. Havia um extremo centralismo no Estado brasileiro quanto à formulação, implementação e financiamento de políticas públicas. Na verdade, havia até a possibilidade dos municípios elaborarem suas próprias normas e padrões de desenvolvimento urbano, desde que estivessem em concordância com os regimentos superiores (níveis estadual e federal).

Uma nova realidade, porém, apresenta-se nos anos 80. Na prática, observamos um descompasso em relação ao estabelecido pelas legislações ambientais brasileiras. O avanço das regulamentações e determinações legais não corresponde à realidade. No contexto jurídico-constitucional, e até mesmo institucional, vale lembrar a posição favorável à descentralização das atividades da União para os Estados e dos Estados para os municípios, ainda que não possamos perder do nosso horizonte a importância de um planejamento nacional, especialmente no que tange à questão ambiental. Para a efetivação desta descentralização técnico-administrativa, a noção de autonomia considerada diz respeito à repartição do poder, cabendo à União o planejamento e a formulação das políticas públicas e aos Estados e municípios, a execução e implementação destas políticas. Nos municípios, no que tange às políticas e legislações ambientais, há uma concentração de responsabilidades, o que os torna o centro decisório nestas questões.

Através desta alteração do agente implementador das políticas urbano-ambientais, ocorre um aumento da fiscalização da efetivação dessas políticas por parte da sociedade civil, já que quando eram políticas oriundas da esfera federal/estadual elas nem sempre privilegiavam as particularidades do município. As organizações não-governamentais (ONGs) também assumiram um papel fundamental na discussão da política ambiental, pois colaboraram para definir as competências a serem enfrentadas pelos vários atores sociais. Outro fato que merece destaque foi a troca de experiências de caráter municipalista, no nível mundial, promovida pela IULA –União Internacional de Municípios e Governos Locais– em torno de temas como meio ambiente e qualidade de vida.

Assim, nos anos 80, através principalmente da Constituição brasileira e da conjuntura econômico-social de então (metropolização dos grandes centros, redemocratização do país, instabilidade econômica, dentre outros fatores), houve um aumento significativo das atribuições e das dificuldades relativas à gestão pública local. A grosso modo, a área de principal demanda naquele momento –ainda sem “credibilidade ambiental”– era a de saneamento básico, compreendida por qualidade

da água para abastecimento público e esgoto. Parte significativa do fortalecimento da questão ambiental após a Constituição de 1988 foi o crédito de maior autonomia aos municípios brasileiros. Neste sentido, a reunião dos municípios para troca de experiências locais de gestão pública tornou-se um instrumento de gestão ambiental. Exemplo disso foi o Consórcio Intermunicipal (SP), que enfatizava setores voltados à preservação e recuperação dos recursos hídricos e ao uso equilibrado dos recursos naturais. Esta ênfase na problemática fluvial, que abrangia questões como do esgoto e do lixo, intensificou o movimento ambientalista, como também foi um elemento de alto grau de exposição para a aceitabilidade da opinião pública (FERREIRA, 1998).

Finalmente, entre o período de 1989 à 1992, a temática ambiental torna-se central no debate brasileiro. Sem dúvida, há um aumento do interesse e da informação relativas as questões ambientais e, munidos destes instrumentos, efetiva-se uma maior cobrança da população junto aos organismos representativos. O próprio movimento ambientalista percebeu a importância da atuação na esfera local para “racionalização das conquistas”, para a efetivação de um grau de cidadania mais aprofundado. E alguns partidos políticos assumiram o “meio ambiente” como referência programática e de gestão pública. Obviamente o município é o espaço territorial e a tarefa de governo mais próxima do cidadão. Neste sentido, deveria ser tarefa dos governos locais propor formas de desenvolvimento municipal sustentáveis. Trata-se de colocar a problemática ambiental não como tema de ações setorizadas, mas referenciá-lo como condição básica para o desenvolvimento.

Apesar de não ter havido uma ruptura radical com o modelo da relação Estado/sociedade civil começaram a surgir no Brasil outros canais de comunicação com o poder público, particularmente no sul e sudeste do país. Houve, sim, uma fuga do eixo político-partidário, e uma intensificação das ações dos movimentos sociais/locais (FERREIRA, 1998). Desta forma, havendo uma maior flexibilidade na relação União, Estados e municípios, a gestão pública local abraça novas possibilidades de ação. Passa pela criação de mecanismos participativos simplificados e mais diretos com os atores sociais, pela criação de mecanismos de comunicação mais ágeis com a população, pela flexibilização dos mecanismos financeiros e pela ampliação do espaço de interesse da Prefeitura para tornar-se o catalisador das forças econômicas e sociais da região.

Nestes últimos anos, na verdade, a integração das políticas e de programas setoriais é que tem se mostrado inovadora no trato da gestão pública. Neste sentido, o complexo urbano é visto como parte do ecossistema global. Há, é claro, um choque entre esta versão de integração das políticas setoriais com a visão mais conservadora de desenvolvimento urbano, que prioriza o tratamento setorial das diversas áreas de responsabilidade do poder público.

Como a sociedade contemporânea abrange características bastante complexas (centro das possibilidades econômicas e centro da miserabilidade humana), a relação inclusão-exclusão deveria permear qualquer administração pública, e esta deveria ser uma das metas a ser atingidas para a construção de uma nova organização

social. Nesta busca por alternativas e soluções, podemos apontar o surgimento das redes internacionais de intercâmbio e cooperação de caráter municipalista e dos complexos que integram representantes dos movimentos sociais. São estes os novos “organismos” do tecido social, capazes de ampliar as opções de tratamento da questão urbana, com o objetivo de melhor equacionar a qualidade de vida/desenvolvimento econômico.

Através da Constituição Federal, outros instrumentos são fundamentais para a implantação da política ambiental no nível local, como a lei municipal do Plano Diretor e a Lei Orgânica Municipal. A constituição desses novos emaranhados político-sociais (flexibilização da administração municipal, legislações avançadas, participação popular, movimentos sociais) permite discussões responsáveis e positivas em torno da problemática urbana, além de viabilizar e ampliar o reconhecimento dos espaços públicos. Esta dinâmica, sem contar com seus efeitos a curto e médio prazos, possibilita uma maior cobrança/fiscalização por parte da sociedade em relação às administrações posteriores, assegurando continuidade aos processos tidos como vitoriosos em seus resultados. Isto evita um dos maiores males das administrações locais brasileiras, que é a descontinuidade político-administrativa.

Na verdade, podemos dizer que enquanto a política ambiental brasileira (VIOLA, 2000; GUIMARÃES, 2000) no nível federal declinou em termos de importância política, ocorreram, no âmbito municipal, em vários estados brasileiros, experiências de internalização nas políticas públicas locais de indicadores político-institucionais de sustentabilidade. Vários casos já são considerados emblemáticos, como por exemplo, a cidade de Curitiba (MENEZES, 1996). Contudo, o que parece realmente inovador é que este processo se estende por várias outras cidades brasileiras e, poderíamos citar aqui, o caso do Estado de São Paulo como um exemplo importante neste processo (FERREIRA, 1998). Entretanto, em vários outros estados estas experiências têm ocorrido, como veremos a seguir.

A internalização de indicadores político-institucionais de sustentabilidade nas políticas públicas nas cidades do sul e sudeste do Brasil

O crescimento das cidades está intrinsecamente relacionado com o aumento do número de pessoas que as escolhem para nelas viver. A crescente concentração de população no meio urbano vem acompanhada pela deterioração da qualidade de vida, especialmente em cidades da América Latina, África e Ásia (LIDSTONE, 1995), como vimos na introdução deste trabalho. Por outro lado, a reestruturação da dinâmica urbana é um aspecto a ser considerado, o que nos remete à questão da gestão das cidades. Em algumas cidades do mundo já existem iniciativas no sentido de promover um gerenciamento integrado das atividades urbanas que aumente a qualidade de vida da população e preserve o equilíbrio ambiental (VIG & KRAFT, 1998).

Entretanto, no caso brasileiro, pelas características históricas, o processo de industrialização e urbanização trouxe para as regiões metropolitanas –e, atualmente, dado o processo de “contrametropolização”, vem trazendo também para as regiões do interior dos estados– a ampliação das carências sociais e dos serviços públicos e, ainda, a falência das políticas administrativas. Trouxe também a deterioração ambiental (principalmente dos recursos hídricos) e o estrangulamento da infra-estrutura das cidades (principalmente nos setores de saneamento, habitação e transporte). Esta situação implica no surgimento de milhões de pequenos dramas locais no conjunto do país, problemas graves de habitação, saúde, poluição, necessidades adicionais de escolas, organização de sistemas de abastecimento, programas especiais para pobreza crítica, elaboração de projetos de saneamento básico e assim por diante.

Desse modo, as cidades passam a se defrontar com uma situação grave que exige intervenções ágeis em áreas que extrapolam as tradicionais políticas na área urbana. Trata-se de amplos projetos de infra-estrutura, políticas sociais, programas de emprego e políticas ambientais, envolvendo inclusive estratégias locais de dinamização das atividades econômicas. Os municípios situam-se na linha de frente dos problemas, mas estão no último escalão da administração pública. Há um deslocamento generalizado dos problemas para a esfera local, enquanto as estruturas político-administrativas continuam centralizadas. Este processo criou um tipo de impotência institucional que dificulta dramaticamente qualquer modernização da gestão local. Com o processo de urbanização, os problemas se deslocaram, mas não o sistema de decisão correspondente. Assim, o que temos hoje é um conjunto de problemas modernos e uma máquina de governo caracterizada pelas necessidades institucionais dos anos de 1950.

Na verdade, a montagem das agências públicas voltadas especialmente para a questão ambiental e a formulação da política ambiental são recentes no Brasil (GUIMARÃES, 2000; VIOLA, 1997). O Estado de São Paulo foi precursor das ações voltadas para a questão ambiental (FERREIRA, 1992). No nível municipal, o crescimento expressivo da ação específica para o meio ambiente se dá após 1988. As Leis Orgânicas refletem este amadurecimento do tema nas agendas dos governos locais. Contudo, a criação da maioria das agências governamentais das três esferas do governo e da legislação fundamental, voltada para a questão ambiental, data dos anos de 1980. Portanto, foram criadas num período de crise do Estado, o que significou escassez de recursos orçamentários e dificuldades de coordenação das diferentes políticas públicas. Apesar disso, no nível municipal (FERREIRA, 1998; JACOBI, 1994) já existem vários mecanismos legais e institucionais para o poder local enfrentar o processo de degradação socioambiental, como vimos anteriormente.

Em uma sociedade de extrema exclusão social como a brasileira, não deixa de ter grande significado político o fato das questões ambientais estarem sempre em pauta na agenda dos governos locais das oito cidades citadas como estudos de casos. Todas as cidades estudadas contam com Secretarias de Meio Ambiente, relativamente bem estruturadas do ponto de vista institucional e orçamentário.

A Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Porto Alegre data de 1976, na verdade é a secretaria de meio ambiente mais antiga do país, a chamada “cidade verde” tem forte tradição de preocupação com as questões ambientais, visto que a AGAPAN (associação ambiental local) é uma das mais antigas associações ambientais brasileiras e com impacto significativo de atuação, inclusive na relação com o nível federal.

Belo Horizonte tem uma Secretaria de Meio Ambiente e Planejamento que data do início do anos 1990, mas tem forte articulação com a Secretaria de Atividades Urbanas e a Secretaria de Saúde.

No caso de Uberlândia, a Secretaria de Meio Ambiente foi formada em 1985 e foi fundida com a Secretaria de Habitação na gestão de 1989-1992.

No Rio de Janeiro, antes de 1993 havia uma superintendência de Meio Ambiente, ligada à Secretaria de Urbanismo; em 1992, o Prefeito César Maia convidou o Partido Verde para ajudá-lo a montar a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, tendo Alfredo Sirkis como primeiro secretário de meio ambiente no Rio de Janeiro. Deste momento até 1994, esta secretaria funcionou como uma “secretaria extraordinária” e tinha ainda um caráter mais simbólico de atuação. Naquele ano transforma-se efetivamente em Secretaria de Meio Ambiente e é um ator fundamental na elaboração do Plano Diretor local.

São Paulo, durante a gestão de 1989 até 1992, conta com a Coordenadoria Ambiental como órgão responsável pela área ambiental, que é transformada em Secretaria Municipal do Verde em 1993.

Vitória tem sua Secretaria de Meio Ambiente desde 1986, enquanto Joinville, além da Secretaria do Meio Ambiente, conta com uma Fundação Municipal do Meio Ambiente desde 1990.

Além disso, diferentemente da política ambiental federal (VIOLA,1997), em algumas destas cidades, houve uma real preocupação em vincular a questão ambiental com a questão social, pelo menos no nível da formulação de seus Planos Diretores ou, ainda, na formulação de suas Leis Orgânicas, como nos ilustram os casos de Porto Alegre, Vitória, Belo Horizonte e Joinville .

Estas cidades apresentam recursos técnicos e humanos mais apropriados (todas têm equipes interdisciplinares atuando nas Secretarias) para enfrentar esta tarefa tão difícil, ou seja, vincular a questão ambiental aos problemas sociais decorrentes do processo de urbanização brasileira. Ressalta-se aqui a preocupação dos agentes municipais com o problema da despoluição das águas e com a questão do tratamento do esgoto e, principalmente, a questão da distribuição mais equitativa da infra-estrutura no espaço urbano.

Além disso, a estratégia do planejamento participativo, que faz parte desses estudos de casos analisados, sugere que a preocupação destes gestores era com a real implementação de novas ações, e ainda, que vários atores participassem deste processo, e que não fosse um processo meramente tecno-burocrático.

No caso de Belo Horizonte, é bastante interessante observar a implementação das políticas de controle e reciclagem dos resíduos, que em termos sociológicos e políticos, é muito relevante. Há aqui claramente a possibilidade empírica de um acordo político-social que ultrapasse a visão corporativista, geralmente presente nos partidos políticos, e que trabalhe com uma perspectiva mais global.

Os principais programas implementados no período analisado nesta cidade foram: recuperação ambiental da Lagoa Pampulha (reduto das camadas de maior renda na cidade); obras de saneamento das favelas; recuperação de Parques, Praças e jardins; a atuação dos Conselhos Comunitários, Populares Setoriais e Regionais para implementação do Orçamento Participativo; e a tentativa de integração de diversas políticas públicas, principalmente na articulação entre as áreas de desenvolvimento urbano, de saúde e de habitação, como vimos anteriormente. Chama atenção ainda o fato de multiplicaram-se, no período analisado, as audiências públicas responsáveis pelas discussões sobre poluição sonora, poluição do ar e a implementação da “Operação Oxigênio” e o “Programa Verde Novo”. O Conselho Municipal de Meio Ambiente de Belo Horizonte data de 1985, entretanto, só começa a funcionar realmente em 1992.

No caso de Vitória, cidade de base industrial exportadora, não deixa de ser interessante o fato de, legalmente, já estar provida de instrumentos para poder implementar políticas ambientais. O município iniciou a elaboração de sua Agenda 21 local em 1996 e tem um aprimorado Código de Meio Ambiente. Tem como um dos seus principais programas já implementados o “Projeto Terra”, onde há a tentativa da melhoria das condições habitacionais da população de baixa renda, delimitando e preservando áreas ambientais preservadas. Além disso, o Projeto São Pedro tem sido visto como a experiência brasileira mais relevante para a implementação da Agenda 21 local e foi apresentado na Conferência Habitat II em 1996 com grande sucesso, pelo fato de integrar a proposta de preservação dos manguesais e melhoria das condições de vida da população de baixa renda e atingir 47.000 moradores.

Em Joinville, a atuação da FUNDEMA é bastante significativa e chama atenção o aprimorado Código Municipal de Meio Ambiente. Conta também com os seguintes programas em andamento: projeto “Ecologia e urbanização dos mangues”, “Programa de despoluição do Rio Cachoeira”, vários programas de educação ambiental e turismo ecológico.

Com relação a Uberlândia, pólo de desenvolvimento industrial no interior do estado de Minas Gerais, apesar de possuir uma secretaria de Meio Ambiente desde meados da década de 1980, podemos dizer que, até o momento de nossa análise, seus programas na área ambiental restringem-se a propostas de preservação de Parques e poucas áreas verdes. Segundo os depoimentos com os principais agentes envolvidos no processo, isto se deve aos fatos de que seu Conselho Municipal encontra-se totalmente desmobilizado e a gestão atual desmembrou a equipe interdisciplinar que atuava na Secretaria durante a gestão de 1992-1996, onde podemos observar um número maior de propostas relativas a problemática ambiental, principalmente no que diz respeito ao aumento de infra-estrutura urbana na cidade.

Curitiba, certamente, é um exemplo significativo de implementação de políticas ambientais, mas claramente se diferencia do caso de Porto Alegre e Belo Horizonte, por exemplo, pela forma com que a população é incentivada a participar do processo. Além disso, os dados levantados no município indicam que os programas ambientais implementados nas cidades restringem-se às áreas centrais e não atingem as áreas periféricas.

Cabe ainda ressaltar que nos chama a atenção a importância que os diagnósticos socioambientais adquiraram no processo de formulação e implementação de políticas públicas com características socioambientais em todas as cidades estudadas.

Surpreendente é o caso da cidade de São Paulo. Na metrópole, haveria condições, inclusive em termos de recursos técnicos e humanos, para realmente se implementar uma política municipal de meio ambiente. Em uma cidade globalizada, com Universidades altamente qualificadas, uma classe média intelectualizada, que tem uma consciência ecológica bastante refinada, a questão ambiental teve papel totalmente secundário nas gestões mais detalhadamente analisadas, como se os problemas sociais “prioritários”, segundo os “policy makers” locais, não estivessem totalmente vinculados ao processo de degradação ambiental da metrópole.

Na verdade, os problemas ambientais da cidade de São Paulo são particulares na medida em que se localizam numa determinada porção do território brasileiro com características geográficas e herança histórica e social muito específicas; e são ao mesmo tempo gerais, pois ilustram um processo em curso em diversas partes do mundo, como o caso do próprio Rio de Janeiro, que também se aproxima de uma situação de “cidade insustentável”.

Cidades e Sustentabilidade no Brasil : comentários finais

A literatura acerca do debate em torno da questão do Estado e da problemática ambiental (LESTER,1989; PAEHLKE,1989; MILBRATH,1989; ORR,1992; VIG & KRAFT,1998; CAHN,1995) demonstra a importância da atuação de vários atores sociais no processo de formulação e implementação de políticas ambientais na tentativa de buscas de soluções para a problemática. Desta forma, gestões municipais que iniciaram suas atividades após a promulgação da Constituição de 1988 deveriam facilitar a atuação destes diferentes atores, dado que uma das premissas fundamentais da Constituição brasileira é a institucionalização do processo participativo. Entretanto, deve-se salientar que este debate é controverso, dado o objeto específico de análise, qual seja, a política ambiental. Por causa da complexidade da temática, parece que somente a possibilidade de ação de diferentes atores sociais não solucionaria a questão (OLPHUS,1977; CAHN,1995).

Na última década, a dinâmica da ordem mundial tem sido profundamente marcada, do ponto de vista ecológico, pela emergência ou a intensificação dos problemas sócio-ambientais globais e locais. Vários autores têm analisado as políticas ambientais

a partir desta perspectiva (PAEHLKE,1989; LESTER,1989; VIG & KRAFT,1998; CAHN,1995; VIOLA,1997; dentre outros). Contudo, a análise das políticas ambientais ao nível local é ainda bastante recente (FERREIRA,1996; 1998). Segundo Amy (1994), estes estudos refletem o desenvolvimento do “estado da arte”, ou seja, após algumas décadas de implementação de políticas ambientais faz-se necessária a análise pormenorizada deste processo e os estudos no nível local são sugestivos para tal. Examinando-se o desenvolvimento das duas últimas décadas, pode-se afirmar que durante os anos 70 e 80, os Estados Unidos e outros países altamente industrializados adotaram dezenas de políticas ambientais e criaram novas instituições para desenvolver programas na área. Entretanto, nos anos 90, a agenda ambiental parece tornar-se mais complexa (VIG & KRAFT,1998).

A consideração da continuidade das políticas ambientais nesta década requer uma avaliação cuidadosa. Na verdade, vários governos ainda não estão suficientemente equipados para resolver os problemas ambientais globais e principalmente locais. Segundo Cahn (1995), reformas institucionais e, principalmente, novos métodos nos processos de decisão para buscas de novas formas de gestão serão fundamentais para o real sucesso destas políticas.

É importante, antes de tudo, comentar os grandes eixos de mudança que atingem a sociedade neste fim de século e que deveriam influenciar os parâmetros de novas formas de gestão do Estado (BECK,1992). Uma implicação imediata desta nova realidade é que não mais precisamos de um Estado tão centralizado, já que a população que vive em núcleos urbanos pode resolver localmente grande parte de seus problemas. Esta nova realidade é que levou os países altamente industrializados a adotarem uma estrutura de Estado profundamente diferente da brasileira, com ampla participação dos governos locais (CASTELLS,1999; GIDDENS,1991, CAHN,1995). Isso implica, em outro nível, que já não podemos nos deixar acuar pela eterna dicotomia entre descentralização ou não, na medida em que o espaço público comunitário, em termos de perspectivas, o espaço público comunitário adquire peso fundamental, refletindo a evolução da democracia representativa para sistemas descentralizados e participativos (ALIER, 1997).

Os rumos do desenvolvimento urbano têm sido alvo crescente da atenção de órgãos governamentais, agências financiadoras, entidades da sociedade civil e especialistas de diversas áreas de conhecimento. Isto tem estimulado importantes articulações para uma gestão democrática das cidades, um planejamento urbano ético, e o direito à cidadania, ou seja, condições de vida urbana dignas para todos os cidadãos. O que tem se apresentado como inovador, nos últimos anos, é o tratamento destas questões específicas de forma integrada e sistêmica, tendo a dinâmica urbana como eixo de referência. Nessa perspectiva, o enfoque do sistema urbano como parte do ecossistema global coloca em pauta a discussão de como garantir o desenvolvimento urbano sustentável. Essa visão, muito embora venha conquistando maior espaço, ainda deverá passar por um intenso embate com a concepção mais tradicional de desenvolvimento urbano, que trata a realidade de forma setorizada e fragmentada.

Em todo o mundo, as áreas urbanas são consideradas locais privilegiados para geração de emprego, para inovação, para ampliar as oportunidades econômicas. Os centros urbanos revelam enorme agilidade na construção de uma rede de relações no plano da economia, da política, da cultura, conectando zonas rurais, pequenas, médias e grandes cidades. No marco destas transformações, uma parcela significativa da população mundial passou a ter acesso a um nível de consumo e riquezas sem precedentes. Obviamente, esta parcela da população, que desfruta de um nível alto de consumo, e a outra, que desfruta de um consumo moderado (satisfazendo suas necessidades básicas), devem às cidades o padrão de vida que possuem. Na outra face do espaço urbano estão os excluídos, aqueles que não satisfazem suas necessidades materiais básicas. Ainda que de forma diferenciada, cidades do mundo inteiro defrontam-se com este quadro de inclusão-exclusão (ORR,1992; BECK,1999). Por um lado, criam-se espaços públicos e se socializa a vida urbana e, por outro, crescem as zonas privatizadas, aumenta-se a oferta de serviços públicos e de equipamentos coletivos, mas também o número de pessoas que vivem ilhadas em áreas degradadas e periféricas, sem meios para se informar e ter acesso a estes equipamentos.

Neste sentido, os estudos de casos analisados no Brasil indicam que são importantes as redes que integram diferentes atores e/ou incorporam em suas plataformas de luta a questão socioambiental e tentam influenciar a implementação de políticas públicas. Essas parcerias expressam um avanço na compreensão da problemática urbana, no sentido de superar a visão que atribui estatuto diferenciado para a questão da pobreza e da deterioração ambiental –quando ambos, na verdade, originam-se de um estilo de desenvolvimento que gera desigualdades sociais e desequilíbrio ambiental.

Ao abordar estes temas, tento direcionar minha análise para o legado da racionalidade moderna, onde a vida cotidiana, a reflexão, a ciência e a técnica se confundem e, muitas vezes, confundem-nos a ponto de duvidarmos da herança iluminista que tanto pregamos (BEST & KELLER,1991).

Beck (1992) comenta que talvez seja inútil convocar as promessas da modernidade para abrir os caminhos democráticos e emancipatórios da crise contemporânea deste final do século. Não se trata, a seu ver, de “mais uma” crise do mundo moderno. Na verdade, há uma simultânea crise dos processos de regulação social e de seu possível potencial emancipador, incluindo-se aí as formas consagradas de se conceber e pensar a sua tensão no interior das categorias da modernidade. Concretamente, isto quer dizer que as soluções de compromisso já experimentadas historicamente entre Estado, mercado e comunidade –e suas correspondentes racionalidades— levaram-nos invariavelmente a um oceano de irracionalidades acumuladas, do qual são testemunhas a degradação ambiental, o aumento da população, as disparidades e desigualdades entre centro e periferia, a miséria e a fome que convivem com a abundância, as guerras étnicas e religiosas, a dependência do indivíduo em relação ao consumo mercantil, os modos selvagens de destinação dos direitos do mercado de trabalho; a lista, na verdade, é enorme.

Segundo Giddens (1991), a modernidade, como qualquer um que vive no final do século XX pode ver, é uma faca de dois gumes. O desenvolvimento das instituições sociais modernas e sua difusão em escala mundial criaram oportunidades bem maiores para os seres humanos gozarem de uma existência mais segura e gratificante que qualquer sistema pré-moderno. Mas a modernidade tem também um lado sombrio, que se tornou muito aparente no século atual.

A Sociologia Ambiental (BUTTEL,1996;DUNLAP,1996; YEARLEY,1996, FERREIRA,1998, dentre outros), tem tentado refletir sobre novas formas de ação social que podem abrir caminho para alternativas cognitivas, políticas e subjetivas no contexto contemporâneo.

No que diz respeito às alternativas políticas, o princípio único do mercado confina o Estado e deslegitima as formas de sociabilidade. Mas este movimento ao mesmo tempo oculta outras sociabilidades, práticas e culturas que a modernidade marginalizou, revelando-as, ao mesmo tempo, como espaços politizados. São os espaços domésticos, o da produção, o da cidadania, o espaço mundial, cada um deles constituindo um feixe de relações sociais que, conectando-se em suas várias interfaces pela ação política, rompem com seu lugar amorfo e meramente interativo que o campo político institucional lhes havia designado. Em conjunto, tornam visível uma multiculturalidade atuante que se torna capaz, no tempo, de identificar relações de poder e imaginar maneiras de as transformar em relações de autoridade partilhada. Reconhecer que estes campos de negociação e conflito podem formar um “novo senso comum político” implica reconhecer que não há saída no fortalecimento do princípio único do Estado, mas na sua relativa desregulação. Nem esta saída está na predominância do mercado ou da comunidade, incapazes por si só de garantir uma regulação social que não seja fragmentada e dispersa.

Nesta perspectiva, a política já não mais pode ser pensada em base exclusivamente nacional ou local. Temos que imaginar o mundo como um “espaço público” (como sugere HABERMAS,1987), uma sociedade civil na qual se defrontam projetos e visões distintas, antagônicas ou complementares. Reconhecer várias formas de conhecimento e práticas que recusam o império da fragmentação e dispersão é um exercício sociológico que está presente em várias modalidades das ações sociais, inclusive no campo das disputas institucionais, principalmente quando relacionadas à problemática ecológica, por estar aí presente um campo simbólico que inclui uma gama de valores, inclusive valores pós-materialistas e, portanto, criam e acomodam novas demandas públicas bastante sofisticadas (WALLACE & ALISON,1995; ROE,1995).

O processo de urbanização em curso nessas últimas décadas tem se concentrado particularmente na América Latina, como vimos na introdução deste trabalho. A taxa anual de crescimento da população urbana nesses países é de 3.7% ao ano, enquanto na maioria dos países do Norte é de 1.1% ao ano (LIDSTONE,1995). Por outro lado, é principalmente nas grandes cidades que esse processo demográfico está ocorrendo. Das 82 cidades com mais de 4 milhões de habitantes que deverão

existir no ano 2000, 81 estarão em países pobres; das 23 megacidades com mais de 10 milhões que existirão naquele ano, 17 serão de países pobres; e dentre as 10 maiores cidades do mundo só figurarão duas dos países altamente industrializados (Tóquio e Nova York).

A análise do processo de internalização de indicadores político institucionais de sustentabilidade nas políticas públicas nas cidades do sul e sudeste brasileiro inspiram-se em três ordens de preocupações já esboçadas acima e que poderiam ser sintetizadas da seguinte forma.

Em primeiro lugar, há a necessidade de se acompanhar, sistematizar e aprofundar o conhecimento sobre gestões ambientais locais inovadoras com potencial de multiplicação (dentro de uma perspectiva de exemplaridade). Há ainda a necessidade de se analisar o impacto da existência ou não de práticas participativas inovadoras na formulação, acompanhamento e controle de políticas ambientais locais e, finalmente, a necessidade de diagnosticar o interesse de se estabelecer redes entre setores abertamente engajados na defesa da qualidade de vida, potencializando-se espaços de diálogo/interação e de disseminação de informação sobre políticas públicas.

Os dados levantados durante a pesquisa que orienta a discussão do presente trabalho indicam, como visto anteriormente, que apesar da situação da América Latina e particularmente do Brasil serem bastante preocupantes no que diz respeito ao seu processo de urbanização, algumas cidades brasileiras vêm buscando consolidar instrumentos institucionais e legais associados à sustentabilidade, conferindo maior unidade à matéria de modo a facilitar seu conhecimento e compreensão pelas autoridades locais e assegurar a eficácia de sua aplicação prática.

Obviamente, dada a gravidade da situação socioambiental das cidades brasileiras, o que tem sido feito não sugere soluções imediatas, mas não deixa de ser relevante que, do ponto de vista institucional, estejamos nos “aparelhando” para concretamente avançarmos na internalização de indicadores de sustentabilidade em suas várias dimensões.

Neste sentido, a discussão sobre indicadores político-institucionais de sustentabilidade nas cidades, principalmente em países menos industrializados, adquire importância crucial para a agenda política no final do século XX.. Daí também a importância de discutirmos os problemas ambientais e as estratégias para suas soluções nas cidades brasileiras.

BIBLIOGRAFIA

- ALIER, J. M. “Justiça Ambiental e Distribuição Ecológica de Conflitos.” In: FERREIRA, Leila C. (org.). **A Sociologia no Horizonte do Século XXI**. São Paulo, Editora BoiTempo, 1997.
- AMY, D. “Environmental Dispute Resolution: The Promise and the Pitfalls.” In: VIG, J. and KRAFT, M. (Ed.). **Environmental Policy in The 1990s**. CQ PRESS. Washington.D.C., CQ Press., 1994.

- BECK, U. **Risk Society: towards a new modernity**. London, Sage, 1992.
- . **O que é Globalização. Equívocos do Globalismo e respostas à globalização**. São Paulo, Paz e Terra, 1999.
- BEST, S. & KELLNER, D. **Postmodern Theory. Critical Interrogations**. New York, The Guilford Press., 1991.
- BUTTEL, F. & LARSON, O. "Environmental and Resource Sociology: Theoretical Issues and Opportunities for Synthesis." *Rural Sociology*. volume 61.n.1, 1996.
- . "Whither Environmentalism." *Natural Resources Journal*. New York, April, 1980.
- CAHN, M. A. **Environmental Deceptions. The Tension Between Liberalism and Environmental Policymaking in the United States**. New York, State University of New York., 1995.
- CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede**. Ed. Paz e Terra. São Paulo, Paz e Terra, 1999.
- DUNLAP, R. "From Environmental to Ecological problems." In: CALHOUN, C. & RITZER, G. (ed). **Social Problems**. New York: MacGraw-Hill, 1993.
- FERREIRA, Leila C. e VIOLA, E. (orgs.) **Incertezas de Sustentabilidade na Globalização**. Campinas, Ed. Unicamp, 1996.
- FERREIRA, Leila C. **A Questão Ambiental: Sustentabilidade e Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo, Boitempo Editorial, 1998.
- . "La búsqueda de alternativas de sustentabilidad en el poder local." In: ZICCARDI, A & LUJÁN, S. (ed). **Ciudades Latinoamericanas. Modernización y Pobreza**. Cidade do México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.
- . Agenda de Desenvolvimento Sustentável. In: Projeto PNUD- BRA/98/017. **Agenda de Desenvolvimento humano e sustentável para o Brasil do século XXI**. PNUD. Brasília, Instituto de Política, 2000.
- GHAJ, D. **Grassroots - Environmental Action. People's Participation in Sustainable Development**. London, Routledge, 1995.
- GIDDENS, A. **As Consequências da Modernidade**. São Paulo, Ed. UNESP, 1991.
- GUIMARÃES, R. "Brazil and Global Environmental Politics: Same Wine in New Bottles?" Trabalho apresentado na ISA, Rio de Janeiro, 2000.
- HABERMAS, J. **The theory of Communicative Action**. Vol .two. Beacon Press. 1987.
- IBGE. **Censo Demográfico**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro, 1996.
- JACOBI, P. "Alcances e Limites de Governos Locais Progressistas no Brasil". *Cadernos CEDEC*. São Paulo, CEDEC, n.34, 1995.
- LESTER, J. (ed) **Environment Politics and Policy. Theories and Evidence**. London and Durhan, Duke University Press, 1989.
- LIDSTONE, J. **Global Issues of our Time**. Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

- MACDONALD, G. **Latin American Environmental Policy in International Perspective**. Boulder, Westview Press, 1997.
- MENEZES, C. L.. **Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. A experiência de Curitiba**. Campinas, Papirus, 1996.
- MORRISON, R. **Ecological Democracy**. Boston, South End Press, 1995.
- ONU. **As Situações das Cidades no Mundo**. Relatório Global sobre as Aglomerações Humanas. Nações Unidas, 1996. (mimeog.).
- ORR, D.W. **Ecological Literacy. Education and Transition to Postmodern World**. New York Press. New York Press., 1992.
- PAEHLKE, R. **Environmental and the Future of Progressive Politics**. New Haven and London, Yale University Press., 1989.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human Development Report**. Oxford, Oxford University Press., 1997.
- VIG, N. & KRAFT, M. **Environmental Policy in the 1990s: Toward a New Agenda**. Washington, Congressional Quarterly Inc., 1998.
- VIOLA, E. “Globalização, sustentabilidade e governabilidade democrática no Brasil”, In: TRINDADE, A. .A. & CASTRO, M. (org.). **A Sociedade democrática no final do Século**. Brasília, Paralelo 15, 1997.
- . “The Global Politics of Climatic Change: How Strong are the Forces Supporting Sustainability”. Trabalho apresentado na ISA, Rio de Janeiro, 2000.
- WALLACE, R. & ALISON, W. **Contemporary Sociological Theory. Continuing the classical transition**. New Jersey, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1995.
- YEARLEY, S. **Sociology, environmentalism and globalization**. London, Sage publications,. 1996.

NOTAS

* Livre Docente em Sociologia Ambiental- UNICAMP, atualmente é Coordenadora da Pós Graduação do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, fez seu pós doutoramento em políticas públicas e meio ambiente na Universidade do Texas em Austin-EUA em 1996, organizadora dos livros: Incerterzas de Sustentabilidade na Globalização (Ed. Unicamp) e A Sociologia no Horizonte do Século XXI (Ed. Boitempo) e autora do livro: A Questão Ambiental: Sustentabilidade e Políticas Públicas no Brasil (Ed. Boitempo).

e-mail: leila @nepam.unicamp.br

Leila da Costa Ferreira

Indicadores político-institucionais de sustentabilidade: criando e acomodando demandas públicas

O trabalho analisa a internalização de indicadores político-institucionais de sustentabilidade nas políticas públicas em oito cidades de médio e grande porte do sul e sudeste do Brasil, através da análise da formulação e implementação de políticas públicas com características socioambientais. As cidades escolhidas como estudos de casos continham em suas agendas políticas locais propostas relativas à questão ambiental. São elas: São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Curitiba, Vitória, Joinville e Uberlândia.

Palavras-chave: Brasil, Sociologia Ambiental, Sustentabilidade e Cidades

Political-institutional sustainability indicators: making and settling public demands

This paper analyses the internalization of political-institutional sustainability indicators in the public policies of eight large and medium-sized cities in Southern and Southeastern Brazil. This is done through the analysis of formulation and implementation of public policies with socio-environmental characteristics. The eight cities –São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Joinville, Vitória and Uberlândia– were chosen on the basis of containing proposals regarding environmental issues in their local political agendas.

Keywords: Brazil, Environmental Sociology, Sustainability, Cities.