

# A construção da sustentabilidade das cidades brasileiras

Maria do Carmo Bezerra<sup>1</sup>  
Otto Ribas<sup>2</sup>  
[otto@unb.br](mailto:otto@unb.br)

## Resumo

A construção da gestão ambiental urbana ainda coloca-se como um desafio diante da inadequabilidade dos instrumentos disponíveis no marco legal das políticas urbanas e ambientais brasileiras em tratar com as especificidades da temática ambiental urbana.

As ferramentas existentes, por terem sido criadas com finalidades distintas da temática ambiental urbana, não dão conta de lidar com suas especificidades. Enquanto os instrumentos urbanísticos se originaram a partir da preocupação de organizar o espaço privado (o mercado, em última instância), os instrumentos da gestão ambiental emergem de uma preocupação com a propriedade coletiva - o espaço natural.

O trabalho objetiva responder a uma demanda emergente da sociedade, qual seja a construção de referenciais conceituais, analíticos e instrumentais que possibilitem a promoção de cidades sustentáveis.

## 1. As cidades e a noção de sustentabilidade urbana

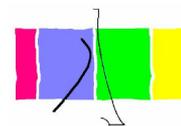
Poucos conceitos têm sido recentemente tão utilizados e debatidos como o de desenvolvimento sustentável. Ainda assim, falta-lhe conteúdo preciso, cabendo as mais variadas definições. Muitas vezes utilizado como se fosse expressão de generalizada aceitação por algum tipo de senso comum, o conceito traz à tona um amplo debate em torno tanto da idéia de desenvolvimento quanto de sustentabilidade.

Associar a noção de "sustentabilidade" à idéia de que existe uma forma social durável de apropriação e uso do meio ambiente dada pela própria natureza das formações biofísicas, por exemplo, significa ignorar a diversidade de formas sociais

---

<sup>1</sup> Professora da Universidade de Brasília - FAU. Doutora em Estruturas Ambientais Urbanas pela Universidade de São Paulo. Assessora da ABEMA - Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente, Ex-Coordenadora do Projeto Agenda 21 Brasileira. Ex-Secretária de Meio Ambiente do DF.

<sup>2</sup> Professor da Universidade de Brasília - FAU. Coordenador do Curso de Pós-graduação da FAU/UnB. Doutor em Desenvolvimento Sustentável CDS/UnB. Presidente do Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB/DF.



de apropriação dos recursos naturais que mudam no tempo e no espaço, condicionados por diferentes elementos como, por exemplo, a cultura e a tecnologia.

A perspectiva não determinística pressupõe que se reconheça que há várias maneiras das coisas durarem, sejam elas ecossistemas, recursos naturais ou cidades.

Pode-se afirmar que o conceito de qualidade ambiental, nessa visão, é um conceito socialmente apropriado – no tempo e no espaço. Apesar das ciências naturais possuírem conceitos específicos e precisos sobre as relações ecológicas (fluxos de matéria e energia), a forma e o modo de se proteger a natureza pode variar de sociedade para sociedade.

As cidades se caracterizam por serem sistemas abertos, com uma dependência profunda e complexa de diferentes fatores externos. Isso, sem dúvida, agrega dificuldades aos esforços de aplicação do conceito de sustentabilidade à análise da problemática do espaço urbano.

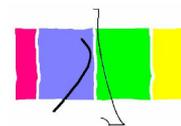
Entretanto, considerando que os sistemas urbanos são grandes consumidores de energia e demais recursos naturais, produtores intensivos de resíduos e de poluição ambiental e transformadores de paisagens naturais, pode-se pensar que a discussão sobre desenvolvimento sustentável implica necessariamente a consideração do fenômeno urbano e seus processos de produção e consumo.

O conceito de sustentabilidade no meio urbano deve ser construído tomando-se como premissa a análise de práticas sociais e de conflitos de interesse entre os diversos atores sociais que ocorrem no espaço, o que, por sua vez, passa a orientar a discussão sobre os limites para implementação de estratégias de desenvolvimento sustentável.

### **Como então, abordar os problemas ambientais urbanos sob o ponto de vista da sustentabilidade?**

Existe uma noção de certa forma generalizada de que há sempre um conflito, ou uma oposição, uma contradição mesmo entre os conceitos de "urbano" e de "ambiental". Esta oposição está presente nas formulações teóricas sobre sociedade e natureza, nas políticas públicas urbana e ambiental e nas práticas dos movimentos sociais (incluindo ambiental), muitas vezes até nas tentativas de abordagem interdisciplinar da "questão ambiental-urbana".

Por outro lado, há que se considerar que ambas as noções, tanto de urbano quanto de ambiental, não são estáticas e predeterminadas, mas vem mudando no tempo. Assim, caracterizar sua evolução, particularmente no que se refere ao seu papel no



atual estágio de desenvolvimento, torna-se tarefa imprescindível, embora seguramente muito além das pretensões deste trabalho.

O conceito de sustentabilidade tem marcado as discussões da formulação de políticas públicas no mundo durante a década de 1990, como sendo um conceito que procura transcender o predominante enfoque econômico, e que de uma certa forma ainda é predominante. A tônica da gestão do espaço urbano, entendida como resolução de conflitos de propriedade<sup>3</sup> exclusivamente, não deixa de ser um enfoque econômico, mesmo que dentro de um ponto de vista distributivo.

As questões levantadas pelo movimento ambientalista<sup>4</sup> na década 1980 e fortalecidas no conceito de sustentabilidade da década seguinte atribuem à gestão do espaço urbano uma outra dimensão que não exclusivamente de ordenamento físico do território e de acesso a terra e serviços urbanos para todos, mas apresenta com muita clareza a idéia de gestão pública do espaço enquanto mediação de interesses comuns, isto é: necessidade de interdependência e solidariedade entre o uso dos recursos comuns e administração dos interesses individuais e corporativos. Entretanto, a implementação dos instrumentos da política ambiental predominantes no país, ainda se reveste do caráter curativo, numa perspectiva de controle em oposição a articulação.

Assim, os movimentos sociais urbanos<sup>5</sup> que tinham na década de 1980 um foco nas demandas por habitação, propriedade e transportes e serviços urbanos, assistem, na década seguinte, ao aparecimento de outros movimentos sociais, de igual legitimidade, e que levantam bandeiras de apropriação e uso dos recursos comuns - o ambientalismo.

No seio da sociedade, o conflito entre estes movimentos é latente, mas identifica-se uma convergência - denominada de sócio-ambientalismo. O Poder Público, porém, não dispõe de instrumentos que conciliem estes interesses; muito pelo contrário, cada um dos segmentos que administra o espaço: o ambiental e o urbano trabalham com lógicas e instrumentos diferentes, exacerbando as incompatibilidades - o que os torna inadequados à inserção da dimensão ambiental na gestão urbana.

Os instrumentos urbanísticos disponíveis a partir do marco legal existente<sup>6</sup>, ainda se encontram neste estágio. Muitos dos conflitos de propriedade e de distribuição da propriedade, que a lei traz como avanço, são problemas latentes para se administrar com os interesses comuns advogados por outros movimentos e segmentos sociais que vivenciam o espaço urbano.

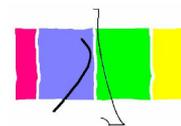
---

<sup>3</sup> Esta foi a tônica dos marcos legais da política urbana brasileira, inclusive, do Estatuto da Cidade como será demonstrado nesta tese.

<sup>4</sup> Citadas por Leis, Héctor R., in "A modernidade Insustentável - As críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea", Editora Vozes, Rio de Janeiro, 1999.

<sup>5</sup> Com especial destaque para o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR).

<sup>6</sup> Instituídos a partir da Constituição Federal (1988) e regulamentados na Lei Federal 10.257 de 10/07/2001 - o denominado Estatuto da Cidade.



A não incorporação da dimensão ambiental nos instrumentos de gestão urbana da legislação brasileira remete o controle do uso do solo a uma ação setorial limitada à eficiência dos valores econômicos. A ocorrência ou agravamento dos problemas ambientais urbanos como a poluição do ar, da água, do solo, visual e sonora corroboram a necessidade de internalização de práticas e processos que estabeleçam melhor controle ambiental em áreas urbanas.

A gestão urbana tem, historicamente, à sua disposição, instrumentos de regulação da propriedade individual – no que o Estatuto da Cidade evolui para um caráter mais redistributivo. Estes instrumentos têm como pressuposto a idéia de território como um espaço a ser ocupado, ignorando a idéia de recurso natural como bem limitado e também as suas fragilidades e limites à pressão antes de entrar em desequilíbrio.

A assunção de que o desequilíbrio provocado pelo uso dos recursos naturais pode ser equacionado exclusivamente pela modernidade tecnológica<sup>7</sup>, ignora o conceito de finitude e de sensibilidade da natureza, o que reforça a lógica de uma administração do espaço urbano centrada na regulação da propriedade privada. Esta lógica ainda predomina na formação dos urbanistas e sanitaristas, em oposição à lógica do ambientalismo, que se organiza a partir da idéia do domínio coletivo.

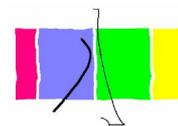
O entendimento da importância de incorporar a dimensão ambiental diante dos desequilíbrios provocados pela urbanização, passa-se a introduzir de uma forma paliativa as avaliações (pós-concepção) de impacto ambiental em projetos. O licenciamento ambiental torna-se, assim, exigência corriqueira nos planos urbanos, mas a lógica que preside a questão ambiental continua descolada das decisões da política urbana - centradas na questão do acesso a terra, a habitação, ao saneamento e aos transportes urbanos.

Um outro entrave para a construção de instrumentos que integrem as lógicas ambiental e urbana na administração do ordenamento territorial reside nas competências atribuídas nas diferentes instâncias do poder público<sup>8</sup>. Enquanto a política ambiental se expressa a partir de uma competência centralizada (União e Estados) demandando uma descentralização, a segunda se origina a partir da competência descentralizada - municipal. Afora a questão de gênese, há também, ao menos no caso brasileiro, a questão da ação institucional. Enquanto a implementação da política urbana é executada primordialmente pela esfera municipal, a política ambiental inicia-se a partir do nível federal. As iniciativas têm, pois, sentido contrário – a primeira, de baixo para cima, advoga a participação da União; a segunda, de cima para baixo, trabalha no sentido de envolver os Municípios na execução das políticas ambientais.

---

<sup>7</sup> Conceito mencionado por Bursztyn, M., e Bezerra M. (coord), no documento “Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento Sustentável – subsídios à elaboração da Agenda 21 Brasileira”. Brasília, 2000.

<sup>8</sup> Apesar da Constituição Federal atribuir competências concorrentes na matéria de meio ambiente, na prática, a política ambiental ainda está centralizada nas esferas federal e estadual.



## 2. Os diferentes olhares da sustentabilidade urbana

Algumas rápidas incursões na literatura acerca destas mudanças ajudam a compreender e definir o que hoje constituem questões urbanas e questões ambientais, ambas fundamentais. Ao mesmo tempo em que verificamos uma "ambientalização" do debate sobre políticas urbanas, observamos, também, um movimento de sentido oposto, com a entrada crescente do discurso ambiental no tratamento das questões urbanas.

Diversas matrizes discursivas têm sido associadas à noção de sustentabilidade desde que o Relatório Brundtland a lançou no debate público internacional em 1987.

No interior do discurso desenvolvimentista - produzido por agências multilaterais, consultores técnicos e ideólogos do desenvolvimento -, verificou-se, de um lado, um investimento na correção de rumos, no esverdeamento dos projetos, na descentralização e participação da sociedade nos processos decisórios. Com ajustes - acreditam estes atores - a proposta do desenvolvimento poderia ser resgatada, suas dimensões autofágicas superadas, sua durabilidade assegurada, sua vigência sustentada.

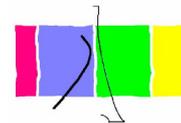
Por outro lado, no campo das ONGs, em meio à crítica dos limites do conteúdo que governos e instituições oficiais vêm atribuindo ao desenvolvimento que pretendem sustentável, alguns vêem na sustentabilidade uma nova crença, destinada a substituir a idéia de progresso, constituir "um novo princípio organizador de um desenvolvimento centrado no povo", e ser capaz de "tornar-se a visão mobilizadora da sociedade civil e o princípio guia da transformação das instituições da sociedade dominante".

Por outro lado, para muitos autores, há uma contradição, uma oposição difícil de ser desfeita, entre os conceitos de desenvolvimento e de sustentabilidade. Segundo eles, o conceito de sustentabilidade é fruto de movimento histórico recente, altamente questionador da sociedade industrial, enquanto o conceito de desenvolvimento é o conceito-síntese desta mesma sociedade, cujo modelo mostra seu esgotamento. Segundo Boff (1999)<sup>9</sup>, por exemplo, os conceitos de desenvolvimento e sustentabilidade são irreconciliáveis porquanto advêm de ideais diferentes - enquanto um demanda competição (concorrência), outro pressupõe solidariedade.

Outra tendência crítica afirma que o conceito de sustentabilidade é um conceito importado da ecologia e que sua operacionalidade nas comunidades humanas ainda está para ser provada. Ao nosso ver, o debate teórico em torno do conceito de desenvolvimento sustentável é próprio do momento de sua construção e validação.

---

<sup>9</sup> Boff, L. em palestra, organizada pelo CDS/UnB em 1999.



Aplicável aos objetivos pretendidos por esta linha de pesquisa, parte-se da premissa, então, que também o conceito de uma gestão ambiental urbana, cujos objetivos propugnam a sustentabilidade, está em construção.

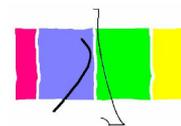
Assim, a noção de desenvolvimento urbano sustentável (ou de cidades sustentáveis) traz consigo alguns conflitos teóricos de difícil, porém não impossível reconciliação, entre os quais destacam-se:

- O conflito entre a trajetória da análise ambiental e a da análise urbana, que originando-se em áreas do conhecimento diferentes, convergiram recentemente na proposta de desenvolvimento sustentável, com objetivos às vezes divergentes. Enquanto a análise urbana sempre se preocupou com os aspectos econômicos e sociais que envolvem a função da propriedade privada, fundamentada na doutrina do direito civil; a análise ambiental se pautou pelo conceito do que é comum – ou seja: da dominialidade coletiva, pública, ensejando um enfoque epistemologicamente distante, tanto em conceito quanto em gênese, da coisa (“res”) apropriada.
- O conflito entre formulações teóricas e propostas de intervenção, que tem se traduzido em distanciamento entre análise social/urbana crítica e planejamento urbano. Esta distinção aparece mais claramente na literatura internacional do que na brasileira, quase que configurando áreas de atuação profissional distintas.

O que se pode depreender das intervenções de vários autores brasileiros que vêm contribuindo para essa discussão (Viola: 1991; Acserald: 1995; Guimarães: 1997; Crespo: 1998;) é que a discussão mais acadêmica em curso sobre a validade e a aplicabilidade do conceito de desenvolvimento sustentável pouco tem afetado a sua enorme aceitação política e as agendas públicas que o tomam como referência. Acreditamos que a interpretação mais correta desse debate é a de que o conceito de desenvolvimento urbano sustentável está em consolidação.

Uma construção propositiva de como enfrentar a temática é identificada em Tudela (1996) que afirma que a emergência do paradigma do desenvolvimento sustentável equivale a uma ampliação das concepções tradicionais acerca do processo de urbanização que inclua relações de maior alcance em três planos: o conceitual, o espacial e o temporal.

- No plano conceitual, a avaliação dos avanços para um desenvolvimento sustentável pode remeter à análise das condições estruturais de estabilidade, vulnerabilidade e resistência de um sistema histórico, inconstante, de relações entre componentes que pertencem a diversos domínios da realidade: físico, ecológico, produtivo e sócio-cultural. Na complexidade dessa análise encontra-se o desafio da transdisciplinaridade dos enfoques urbanos, ainda



não resolvido nem nas instituições de educação superior e pesquisa, nem muito menos nas diversas instituições governamentais.

- No plano espacial o metabolismo urbano consiste no intercâmbio de matéria, energia e informação que a cidade estabelece com territórios por vezes bastante distantes. O processo de globalização contribuiu para ampliar esse alcance espacial, a ponto de chegar, em alguns casos, a dimensões planetárias.

De uma perspectiva da análise dessas relações metabólicas, perde relevância a delimitação física convencional do fato urbano (a mancha urbana). Muitos dos processos produtivos que o conhecimento convencional catalogaria como rural apenas se explicam por sua sensibilidade ante uma demanda urbana e pelos intercâmbios que a partir daí são gerados<sup>10</sup>.

- Por fim, a consideração da sustentabilidade do desenvolvimento urbano implica também uma ampliação da dimensão temporal de análise, ao considerar os incertos interesses das futuras gerações, afetadas decerto por uma impossibilidade para manifestar-se nos mercados atuais. O longo prazo transcende os alcances habituais dos paradigmas estabelecidos em diversos âmbitos do conhecimento do fato urbano, a começar desde logo pelo econômico.

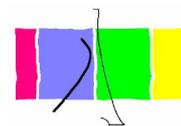
### **3. A sustentabilidade como interface entre o urbano e o ambiental**

A análise das lógicas que estruturam a temática ambiental e urbana se faz por fim necessária numa perspectiva de construção de uma gestão ambiental urbana dotada de instrumentos capazes de munir gestores urbanos na construção da qualidade de vida urbana – a sustentabilidade das cidades.

Procura-se contribuir para explicar e superar as dificuldades de suas interfaces e apontar instrumentos capazes de dotar o espaço urbano de sustentabilidade. Objetivando ampliar as reflexões sobre a temática apresentamos algumas polaridades colocadas pelas reflexões feitas até aqui e que podem ser resumidas

---

<sup>10</sup> À guisa de exemplo, a infra-estrutura hídrica urbana está vinculada ao ciclo hidrológico que tem lugar em espaços geográficos de grande extensão – como o aquífero “Guarani” que envolve quase a totalidade da Região “centro-sul brasileira”. Qualquer interferência natural ou induzida numa das áreas de captação poderia modificar seu funcionamento. Da mesma forma, as emissões residuais da zona urbana determinam contaminações que, mesmo se manifestas em territórios rurais, constituem efeitos claramente urbanos.



Elas podem ser resumidas em quatro blocos, que explicam as lógicas de origem da problemática urbana e ambiental, quais sejam:

- Do privado e do público.
- Dos recursos naturais como bens finitos e como bens ilimitados.
- Da descentralização da regulação urbana e da centralização da regulação ambiental.

### **Do privado e do público**

A esfera privada constitui a base fundamental dos instrumentos de gestão urbana calcados no conceito de propriedade, que deriva do direito romano organizado nos princípios do usufruto e abuso (“*utendi, fruendi et abutendi*”) da posse. O direito ambiental, por sua vez, se fundamenta na esfera pública, o bem comum – coletivo, que se origina na democracia grega.

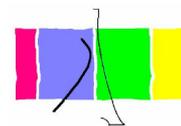
Garret Hardin, em 1968, na parábola a “Tragédia dos Comuns” vislumbrou o cenário descrito por William F. Lloyd, em 1833, sobre a inevitabilidade do esgotamento dos pastos comuns da Inglaterra – pois, a terra que é de todos, parece ser “terra de ninguém”. Sob a ótica do cálculo econômico tradicional, há “lógica” em considerar, na zona rural, a cobertura natural como terra “improdutiva” e, na zona urbana, os lotes não edificadas como áreas “ociosas”.

A legislação federal sobre matéria urbana se concentra em ações de disciplinamento da atividade de parcelamento, enquanto uma atividade econômica, estabelecendo obrigações para loteadores e garantindo os interesses dos compradores, enquanto proprietários. **Predomina uma visão de regulação da propriedade privada.** Mesmo quando define as parcelas dos loteamentos que devem passar para o domínio público, elas são vistas, também, como a “propriedade” do Município. Por outro lado, **a regulação sobre a matéria ambiental focaliza sobre os bens comuns** – de dominialidade coletiva: as águas, as florestas, as unidades de conservação, a qualidade do ar e assim por diante.

### **Dos recursos naturais como bens finitos e como bens ilimitados.**

Enquanto reflexo do modelo econômico do desenvolvimento, as cidades têm tratado os recursos naturais com bens ilimitados – infinitos, onde, portanto, não lhes são atribuídos um valor. Tornam-se patentes as deseconomias decorrentes da degradação do meio ambiente e escassez de recursos naturais.

O recente tratamento das questões ambientais pela teoria econômica resgatou o conceito de economias externas, ou externalidades, para tratar das questões dos custos sociais (impactos positivos e negativos) de empreendimentos. Um segundo conceito, também recente e importante para a abordagem econômica do meio ambiente, é o da valoração de bens coletivos ou bens públicos.



A valoração dos recursos naturais certamente implica alterações de padrões de produção e consumo das áreas urbanas. Aterro de estuários marinhos e manguezais, ocupação de várzeas e encostas, transposição de canais, serviços de abastecimento de água, energia, destinação de resíduos sólidos e líquidos, são apropriados predominantemente sob a prevalente lógica econômica. Nesse processo, onde as cidades são identificadas como de metabolismo linear<sup>11</sup>, só há controle da coisa apropriada – em outras palavras da propriedade.

Quando ocorrem as externalidades, elas criam uma divergência entre valores sociais e valores de mercado (privados), e estas sempre surgem quando os direitos de propriedade não estão claramente definidos (bens públicos e bens privados). Na ausência de qualquer instrumento (legal e/ou econômico) para compensar os agentes prejudicados pela degradação ambiental, os agentes emissores de resíduos permanecem descompromissados com a proteção ambiental.

Destaca-se, assim, o conflito latente entre a propriedade e o bem coletivo (recursos naturais) tratado como ilimitado e, portanto, sem valor por não ter sido apropriado. Este é um conflito de fundo entre as abordagens dos urbanistas e ambientalistas.

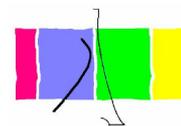
### **Da descentralização da regulação urbana e da centralização da regulação ambiental.**

Uma atenta análise no texto dos artigos constitucionais brasileiros referentes à política urbana (art. 182) e ambiental (art. 225) permite identificar uma responsabilidade dirigida ao poder público, no primeiro caso; e uma responsabilidade difusa (poder público e sociedade), no caso da proteção ao meio ambiente. A genealogia diversa dessas matérias, também, influenciou a inserção desses temas no texto constitucional brasileiro - enquanto o capítulo que trata da política urbana insere-se na “Ordem Econômica e Financeira”, o capítulo do meio ambiente está na “Ordem Social”.

De igual sorte, **a competência da execução da política urbana emerge a partir da mais singular esfera do poder público – o município.** As dificuldades de se estabelecer ações integradas nas regiões metropolitanas (que agrupam vários municípios), ilustram a necessidade de se estabelecer um vetor crescente de competências (de baixo para cima) para tentar equacionar os problemas da rede urbana brasileira.

---

<sup>11</sup> Girardet, citado em PNUD, 1996, classifica as cidades de acordo com forma de se relacionarem com a natureza. Em contraposição às cidades de metabolismo circular – mais próximas ao caminho da sustentabilidade ambiental, as cidades de metabolismo linear não tem preocupação com o controle do consumo e do descarte dos recursos naturais.



De modo reverso, **a competência da política ambiental surge no âmbito da União e dos Estados, demandando um movimento em sentido contrário** (um vetor de cima para baixo), rumo à descentralização, para tentar integrar a gestão ambiental à urbana.

Algumas considerações conclusivas perpassam as reflexões aqui procedidas:

### **(1) A interdisciplinaridade e a operacionalidade da gestão ambiental urbana**

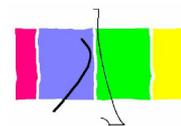
**Contata-se que a assunção do conceito da sustentabilidade urbana impõe a necessidade de estudos que articulem diversas disciplinas, visando obter um conhecimento integrado desta complexa problemática.** Não se trata, entretanto, de aprender mais coisas, mas sim, de pensar de outra maneira, compartilhando conceitos e metodologias particulares para, então, construir novos conceitos e metodologias que tratem os problemas sob um ponto de vista totalizante.

Verifica-se que este conceito já está internalizado tanto nas discussões teóricas, quanto ao nível do discurso político. Entretanto, identifica-se como um dos desafios, o fato de que a gestão pública só pode operar, na atualidade, a partir de recortes da realidade. E que a indisponibilidade de instrumentos para esta coordenação de ações entre objetivos, métodos e práticas, constitui um entrave a ser superado. Assim, a análise da sustentabilidade do desenvolvimento no fenômeno urbano, requer uma tradução em termos operativos, inclusive setoriais, sem a qual incorreria em um vazio conceitual.

Os recortes, por sua vez, devem ser organizados em uma lógica sistêmica, onde as partes são integrantes do todo. Essa organização impõe um novo arranjo do conhecimento e do poder, onde as formações e representações se articulam a partir de lógicas não-corporativas, não-estanques e não-sectárias. **Novas problemáticas interdisciplinares infundem novas exigências de produção e de legitimação do conhecimento e sua aplicação no planejamento e na gestão ambiental urbana.** A articulação entre os conhecimentos corresponde ao fundamento primeiro de um desenvolvimento científico capaz de responder aos problemas multidimensionais da sustentabilidade.

O principal eixo desses recortes estaria na relação práticas sociais/construção da qualidade ambiental. Isto é, a grande questão seria, na verdade, a identificação do que sustentar, definindo-se o que deve permanecer, o que será transformado e os limites dessa transformação.

### **(2) O processo evolutivo da gestão ambiental urbana**



Até a revisão do marco regulatório da política urbana brasileira (o Estatuto da Cidade), a crítica emergente ao sistema de planejamento e aos instrumentos de gestão do solo urbano apontava a ausência de considerações socioeconômicas e ambientais na formulação da política urbana, bem como da avaliação dos custos e benefícios das intervenções preconizadas. Alegava-se, também, que os instrumentos eram excessivamente restritivos e inflexíveis para acompanhar a dinâmica urbana.

Verifica-se que as diferentes abordagens de planejamento e gestão, mais do que descartar instrumentos, vêm adaptando e acrescentando novas ferramentas de intervenção e regulação das diferentes dimensões do fenômeno urbano.

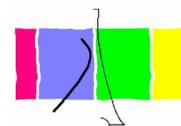
O plano diretor urbano foi, e continua sendo, a estrutura de referência utilizada para a aplicação e uso dos instrumentos regulatórios e consolida as políticas públicas relacionadas ao processo de planejamento urbano e à configuração global da cidade e sua expansão. Evolui de uma peça que continha apenas instrumentos de regulação físico-territorial de caráter morfológico, para a inclusão de instrumentos gerenciais de caráter estratégico.

Nessa perspectiva, conclui-se que o processo de construção de uma gestão ambiental urbana constitui mais processo evolutivo do que rompimento, onde vão somando instrumentos de comando e controle com instrumentos gerenciais de enfoque estratégico, elaborados, muitas vezes, por adaptação de procedimentos antes testados.

### **(3) A visão ambiental do urbano**

Em que pese a tradição de desconsiderar os condicionantes ambientais do território em suas concepções, os planos diretores têm, recentemente, inserido capítulos que tratam especificamente do meio ambiente, fato que não se percebia há algumas décadas. Destaca-se que esta inovação, na prática, constitui a possibilidade de criação de unidades de conservação e o licenciamento ambiental, com obrigatoriedade de avaliação de impacto ambiental, para atividades de ocupação do espaço urbano - parcelamentos, desmembramentos, aumento de densidade ou a instalação de grandes equipamentos comerciais.

De fato, uma análise da concepção e da prática destes instrumentos nos leva a concluir que o sistema de licenciamento de atividades poluidoras, juntamente com o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, o zoneamento econômico-ecológico e a avaliação de impacto ambiental (processo que recorre geralmente à elaboração de EIA/RIMA), são instrumentos de caráter preventivo. Eles possibilitam acompanhar o desenvolvimento econômico e social, com vistas ao estabelecimento de um diálogo entre os objetivos de proteção da qualidade do meio ambiente, e a promoção do uso sustentável dos recursos ambientais.



Porém, na prática, **encontram-se distantes das reais necessidades de construção da qualidade ambiental urbana, por considerarem apenas as intervenções pontuais, a posteriori, visando o controle e mitigação dos impactos negativos das atividades.** Não se estabelece um diálogo entre os instrumentos e os atributos estratégicos do meio biofísico e da ocupação que, de forma integrada, estruturam a lógica do ordenamento territorial.

Os estudos de impacto ambiental, elaborados em uma ótica “compreensiva da realidade” tentando tudo levantar, tornam-se, em princípio, estéreis, porquanto não estabelecem uma visão estratégica da ocupação urbana – que considere as especificidades de cada lugar e identifique o(s) atributo(s) a ser(em) protegido(s).

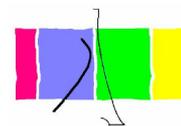
Sob essa visão, o licenciamento ambiental e os estudos que o apóiam, constituem instrumentos bem intencionados, mas que têm se tornado meros procedimentos cartoriais. Acrescenta-se, ainda, que os procedimentos técnicos administrativos do licenciamento, necessitam também de adequação à dinâmica urbana, como é o caso da seqüência de licenças (prévia, de instalação e de operação).

A necessidade de adequabilidade dos instrumentos da política ambiental à problemática urbana, passa pela adoção, *a priori*, de uma avaliação ambiental estratégica, como a desenvolvida nesta tese.

As conclusões, aqui apresentadas, concorrem para a edificação de um conceito de gestão ambiental urbana. De igual sorte, contribuem para uma necessária revisão de instrumentos de gestão urbana e ambiental, numa perspectiva de adoção de novos instrumentos que incorporem a lógica da transversalidade – qualidade essencial para a construção da sustentabilidade urbana e, por conseguinte, para o desenvolvimento sustentável, enquanto uma utopia concreta que desafia nosso tempo.

### Referências Bibliográficas

- ACSELRAD, Henri – Discursos da Sustentabilidade Urbana. In: Anais do VIII Encontro Nacional da ANPUR, Décio Rigatti (org.), PROPUR, UFRS, Porto Alegre, 2001. 15p.
- BANCO MUNDIAL – Brasil: Gestão dos Problemas de Poluição: A agenda ambiental marrom. Volume I: Relatório de Política. Banco Mundial, 49p.
- BEZERRA, M. C. Planejamento e gestão ambiental: uma abordagem do ponto de vista dos instrumentos econômicos. Tese de Doutorado. FAUUSP, São Paulo, 1996.
- BRASIL. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano. Relatório Brasileiro para o Encontro Istambul + 5. Presidência da República. Brasília, 2000. 77p.
- BURSZTYN, Marcel (org.) – Ciência, Ética e Sustentabilidade. Cortez Editora: UNESCO, São Paulo, 2001. 192p.
- \_\_\_\_\_. (org.) – Para pensar o desenvolvimento sustentável. Ed. Brasiliense, 2ª. Edição. São Paulo, 1994. 161 p.



- CÂMARA DOS DEPUTADOS – Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, Brasília, 2001. 274 p.
- CEPAL – El espacio regional: Hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe. CEPAL, Santiago del Chile, 2001. 160p.
- COSTA, Heloisa. Desenvolvimento urbano sustentável: Uma contradição de Termos? Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais n°. 02. Março, 2000. pp 55-70.
- FERNANDES, Marlene – Uma vida melhor para a população urbana. pp. 5 a 11, em “As cidades em debate”. Revista de Administração Municipal, IBAM, ano 45, n°. 224, março/abril 2000.
- GRAZIA, Grazia de et alli. – O Desafio da Sustentabilidade Urbana. Cadernos Temáticos: Brasil sustentável e democrático. FASE/IBASE, 2001. Rio de Janeiro. 128 p.
- GRIMBERG, Elisabeth (coord.) – Ambiente Urbano e Qualidade de Vida. Revista Polis n° 03, 1991. 120p.
- HABITAT. Cities in a globalizing world. Global report on Human settlements 2001. Earthscan Publications Ltd, Londond, 2001, 344p.
- JACOBI, Pedro – A percepção de problemas ambientais urbanos em São Paulo, in Revista LUA NOVA – revista de cultura e política, n 31, CEDEC, São Paulo, 1993.
- KING, Dennis M. – Can we justify sustainability? New challebges facing ecological economics in the economics of environment and development. Island Press, 1994.
- LEIS, Héctor Ricardo – A modernidade insustentável. As críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea. Ed. Vozes: Editora da UFSC, Santa Catarina, 1999. 261p.
- MANNIS, Adam. Indicators of Sustainable Development. University of Ulster, 1996 Áustria. In <http://cesimo.ing.ula.ve/GAIA/Reports/indics.htm>.
- MARICATO, Ermínia. O Estatuto da Cidade. In Cadernos de Urbanismo – Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura Municipal do Rio de janeiro, Ano 3 no. 4 – ano 2001, pp. 3 a 6
- NACIONES UNIDAS – Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Assentamientos Humanos (Habitat II). ONU, Istambul, 1996.
- NOVAES W., NOVAES P., RIBAS, O. Agenda 21 Brasileira. Bases para discussão. MMA/PNUD. Brasília, 2000, 196p.
- OCDE. OCDE Core Set of indicators for environment Performance Reviews. A synthesis report by the Group on the State of Environment. OCDE, 1993. Paris.
- RIBAS, Otto – A sustentabilidade das cidades- Os instrumentos da gestão urbana e a construção da qualidade urbana, Tese de doutorado, CDS/UnB, Brasília, 2002
- RIBAS, O e ABDALA, G. Relatório de Impacto Ambiental Complementar para o Setor Habitacional São Bartolomeu - SHSB - RA Paranoá. ITEC/SEMATEC, 1998, 126p e anexo.
- RODRIGUES, Arlete Moysés – Produção e Consumo do e no espaço: problemática ambiental urbana. Hucitec, São Paulo, 1998. 239 p.