



Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais

ISSN: 1517-4115

revista@anpur.org.br

Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional

FERREIRA MACHADO, MARIA ELENA

URBANIZAÇÃO E SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL. QUESTÕES DE TERRITÓRIO

Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, núm. 3, outubro, 2000, pp. 81-95

Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional

Recife, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513952493006>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

URBANIZAÇÃO E SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

QUESTÕES DE TERRITÓRIO

MARIA HELENA FERREIRA MACHADO

RESUMO *Este artigo aponta algumas reflexões sobre a ocupação do território e o processo de urbanização brasileiro, sob a ótica da sustentabilidade ambiental. Discute a aplicação do termo desenvolvimento sustentável e as formas usuais como ele tem sido interpretado, muitas vezes deixando de lado sua relação com o conceito de desenvolvimento econômico. Entendemos que as atuais dinâmicas socioespaciais, seja do ponto de vista regional seja local, estão desenhando novas territorialidades, nem sempre condizentes com os discursos acerca da sustentabilidade. Ao mesmo tempo, estão em curso inúmeras mudanças no que diz respeito aos valores ambientais, às práticas sociais e às novas formas de gestão pública.*

PALAVRAS-CHAVE *Sustentabilidade ambiental; urbanização; gestão territorial.*

INTRODUÇÃO

As questões que aqui pretendemos levantar têm sido pouco privilegiadas na área do urbanismo e do planejamento urbano. Embora os temas da *sustentabilidade ambiental*, de forma geral, e do *desenvolvimento urbano sustentável*, mais especificamente, venham permeando a produção acadêmica, o discurso dos formuladores de políticas públicas e, mais recentemente, dos formadores de opinião pouco tem desvendado sobre o que, de fato, venham a ser ou significar tais terminologias para certas áreas do conhecimento. Adotam-se os termos sem a necessária compreensão dos seus limites conceituais e de sua relação com o conceito de desenvolvimento econômico tornado hegemônico, a partir de meados deste século. O que se tornou senso comum, no entanto, é que as questões ambientais são globais e, portanto, comuns à forma dominante da vida em sociedade, ou seja, a cidade contemporânea.

Embora os recentes e velozes processos de urbanização e metropolização que ocorrem no território nacional tendam a seguir a lógica devastadora da similaridade e contemporaneidade da reestruturação produtiva em escala mundial — a que exclui contingentes populacionais consideráveis das benesses da concentração de capital, renda, trabalho, informação, tecnologia etc., e, por conseguinte, da “qualidade de vida” —, esses processos não acontecem da mesma forma e ao mesmo tempo em todos os lugares, assim como não são iguais os Estados-Nações, as conformações físico-territoriais e a quantidade de recursos naturais disponíveis para a apropriação humana, na atualidade.

Problemas que se referem a habitabilidade, salubridade e acessibilidade aos recursos básicos da vida urbana (como a água, o esgotamento sanitário, a drenagem etc...) não são novos e já foram colocados nas agendas públicas desde que, em determinados momentos históricos, foram impeditivos ou onerosos à expansão do mundo moderno. Com diferen-

1 O higienismo, o sanitário, o haussmanismo etc. foram processos de saneamento urbano que ocorreram na Europa e no Brasil no final do século XIX e início do século XX. A esse respeito, ressaltam-se as obras de Hall (1988) e Doriguello (1996), entre outras.

tes conotações e denominações,¹ fizeram parte do processo de transformação da vida rural para a predominantemente urbana.

Por outro lado, as restrições ou concessões ao uso indiscriminado de recursos naturais ainda fazem parte de um longo processo de formação de alguns Estados-Nações, mesmo que hoje, paradoxalmente, prevaleça a idéia de obsolescência do próprio conceito de Estado-Nação. No caso brasileiro, o “uso social da natureza” ainda está atrelado ao processo de construção da Nação, ou seja, de apropriação inconclusa de todo o seu território. Tal premissa, se, por um lado, corre o risco de ser criticada pela inevitabilidade visível da inserção do País no espaço-mundo, por outro, possibilita visões mais alvissareiras e um grau de liberdade maior para a compreensão do que está em jogo quando tratamos das questões ambientais no Brasil.

Poderíamos, em princípio, apontar três recortes de análise para compreender como as questões ambientais, aqui apenas delineadas, têm sido historicamente incorporadas à formação do pensamento nacional. Em primeiro lugar, quando o meio ambiente é visto como “*natureza*” — fascínio, exuberância e fonte de riqueza ilimitada, concepções que ainda se encontram simbólica e culturalmente introjetadas no imaginário de toda a sociedade. Esse pensamento tem origem na época dos descobrimentos e subsequente processo de colonização que determinou a forma e a intensidade de exploração das riquezas naturais existentes em nosso território. Também determinou a maneira pela qual o País entra na modernidade, quando a idéia do uso racional da natureza esteve atrelada à idéia de civilização, já que, como toda a história nos revelou, os processos de violência (especialmente contra índios e negros) e de degradação ambiental que marcaram os ciclos da economia colonial eram tidos como irracionais e atrasados. A introdução das preocupações quanto à conservação da natureza no Brasil surge concomitantemente às idéias liberais que culminaram na constituição da República. Porém, o projeto nacional modernizador da fase inicial da República não conseguiu ultrapassar a idéia de “fonte inesgotável de riquezas”, associada ao monopólio da terra, relegando, portanto, a questão da ocupação do território a uma visão romântica da natureza (Dean, 1997; Pádua, 1987).

O segundo recorte é quando a natureza se transforma em *recurso natural* ou em fator de produção para os países de capitalismo tardio. Se até o pós-guerra a exploração predatória da natureza era tida como o *preço do atraso*, é somente com o intenso processo de substituição de importações, ocorrido a partir da década de 50, que se introduz no Brasil a “planificação democrática”. A transformação de sua economia agroexportadora em urbano-industrial se dá por meio do planejamento enquanto instrumento racional — planos globais, setoriais e regionais proliferaram, a partir de então, para a integração e ordenação do espaço nacional. Natureza é recurso para o desenvolvimento, é moeda de troca nos mercados mundiais, é possibilidade de investimentos estrangeiros necessários à expansão da industrialização emergente. A modernização do País, impulsionada pela dinâmica industrial, lastreou o processo de urbanização e a ampliação das fronteiras econômicas. Dessa forma, o modelo desenvolvimentista brasileiro do período da ditadura militar vai justificar a inconsequente dilapidação do patrimônio natural do País como “o preço do progresso”. Inverte-se a ótica: o que antes era irracional, predatório, agora é planejado, colocado em disponibilidade para o avanço do crescimento econômico e desenvolvimento da Nação. Problemas ambientais passam a ser considerados externalidades inerentes ao processo em curso: o planejamento daria conta de resolvê-los (Machado, 1998).

Nos tempos atuais, em que o termo *desenvolvimento sustentável* parece significar um corolário universal, tornando-se, dessa forma, uma espécie de “palavra de ordem” aceita mundialmente, os recursos naturais passam a ser considerados como *capital natural*, onde solo, florestas, recursos hídricos etc. são reconhecidos como *valores*² do meio ambiente, tendo em vista, evidentemente, a escassez de alguns desses recursos e a aceleração da depleção do meio ambiente, no qual recursos ambientais ainda sejam predominantemente abundantes. A ótica sobre o meio ambiente, ainda dominante no pensamento da elite brasileira (política, econômica e cultural), é de que nosso “*capital natural*” é inesgotável. Isso faz que as questões relativas ao uso social da natureza se constituam em retórica de discursos bem intencionados, mas descolados das práticas sociais efetivas, e, principalmente, com que as ações governamentais e os organismos institucionais do meio ambiente operem de forma marginal, e muitas vezes contraditória, às macropolíticas econômicas, dissociando, portanto, os problemas ambientais das questões do desenvolvimento.

Prevalece, ainda, no atual governo, a posição oficial do País assumida durante a última Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, sediada no Brasil em 1992, quando: a. reafirmou a soberania nacional e a segurança estratégica diante da nova ordem internacional; b. colocou a premissa de que os recursos naturais não são patrimônio da Humanidade, pois estão localizados em territórios nacionais; c. estabeleceu que caberia aos países do Terceiro Mundo as decisões sobre o uso de seus recursos naturais (Cima, 1992). Como temos observado, o termo *desenvolvimento sustentável* passou a ser incorporado ao discurso oficial, aliando-se às principais acepções anunciadas no Relatório Brundtland.³ Ajudas internacionais para financiar projetos alternativos de exploração de recursos na Amazônia (reservas extrativistas, novas formas de gestão de áreas legalmente protegidas, ecoturismo — inclusive em aldeias indígenas etc.), financiamentos para projetos de recuperação ambiental (despoluição da Baía da Guanabara, do Rio Tietê etc.), tecnologias para monitoramento ambiental são bem-vindos, mas as questões de soberania continuam dando o “tom” à pauta das relações internacionais. O *capital natural* ainda é imenso, mas precisa ser inventariado e monitorado em áreas delimitadas.

Não devemos nos esquecer, no entanto, do processo de institucionalização das questões relativas ao meio ambiente. Em pouco mais de 25 anos, inúmeros avanços têm-se realizado, tanto com relação à ampliação do ambientalismo como processo social, quanto à normatização e regulamentação das questões ambientais. Inúmeros órgãos — nas três esferas do governo —, aparatos jurídico-legais, organizações civis, universidades, institutos de pesquisas têm impulsionado o conhecimento e a consciência coletiva sobre a importância das questões ambientais.

Todas essas mudanças, entretanto, ainda não são suficientes para se construir um novo projeto de Nação, assim como o processo de democratização do Estado brasileiro, na última década, também não gestou nenhuma outra alternativa a essa visão predominante. Talvez, a nova forma de inserção do Brasil na economia global, a partir da década de 90, venha tornar imprescindível (cedo ou tarde) uma maior articulação entre desenvolvimento local, regional e global de forma sustentável, hoje presente apenas no discurso sobre a agenda de modernização do país.

² Algumas áreas das ciências têm focado a questão da valorização, valoração e quantificação monetária do meio ambiente. Ver Almeida (1998); VV.AA. (1997); Moraes (1998).

³ Relatório Brundtland, conhecido como *Nosso Futuro Comum*, produzido pela Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, para fundamentar a elaboração de propostas com vista à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento/ ONU, 1992.

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: OS DILEMAS DO CRESCIMENTO ECONÔMICO, DA EXCLUSÃO SOCIAL E DA CONSERVAÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS

Assumir o termo *desenvolvimento sustentável*, atualmente, é adotar como premissa básica a inexorabilidade do desenvolvimento capitalista global e dos seus efeitos mais aparentes, tais como: poluição transfronteiriça do ar, solo e água; aumento da degradação das condições de vida de enormes contingentes populacionais; a dicotomia pobreza e riqueza, norte/sul; a perda da biodiversidade mundial e suas potencialidades para o avanço das ciências; a desertificação crescente; a escassez de água; os efeitos do uso indiscriminado das fontes não-renováveis de energia etc. Esses temas têm feito parte não apenas das agendas políticas dos Estados nacionais, como também se têm transformado, cada vez mais, em assuntos prioritários nas pautas dos acordos internacionais. Dessa forma, observamos que o termo foi adotado pela maioria das nações como uma espécie de panacéia, ou seja, como uma fórmula capaz de aliar a idéia de desenvolvimento econômico mundial *ad aeternum* à superação dos efeitos nefastos desse mesmo desenvolvimento.⁴ Há mesmo uma vertente, comumente aceita, de que um dos principais entraves ao *desenvolvimento sustentável* seriam a pobreza e a miséria dos países em desenvolvimento — aqueles ditos do capitalismo tardio —, que poderiam ser resolvidos tão logo esses mesmos países superassem o estágio *emergente* e alcançassem as benesses do grau de produção e consumo das sociedades mais avançadas.

Nesses termos, as novas formas de cooperação internacional (principalmente por intermédio das agências e bancos de fomento ao desenvolvimento), a ampliação dos mercados mundiais, a acessibilidade a informações por meio das modernas redes de comunicação, o avanço tecnológico levariam à solução dos problemas da falta ou do excesso de desenvolvimento. Devemos lembrar, entretanto, que os problemas resultantes do desenvolvimento desigual não são novos, assim como as preocupações relativas à depleção dos recursos naturais em nível mundial. Segundo alguns autores (Bressan, 1996, p. 28), o termo *desenvolvimento sustentável* deriva de um outro conceito que passou a ser gestado no começo dos anos 70: o *ecodesenvolvimento*.⁵ Ele se propunha articular as questões do desenvolvimento econômico à proteção da natureza, adequando o uso racional dos recursos naturais, mediante novas tecnologias, aos padrões socioculturais das comunidades humanas em distintas partes do mundo. Esse conceito implicava uma crítica à moderna sociedade industrial e propunha uma alternativa às políticas de desenvolvimento econômico, vigentes desde o pós-guerra, tanto para os países centrais como para os periféricos. Imputava aos ditames da acumulação capitalista extensiva e suas fórmulas homogeneizadoras a origem da dicotomia entre o *subdesenvolvimento* e o *superdesenvolvimento*. Gestado dentro da ONU, com repercussões tanto na comunidade científica internacional quanto nas elites governantes dos países periféricos em processo de abertura política, o ideário do *ecodesenvolvimento* não vingou naquele momento, em que — dado o novo ciclo de expansão do capitalismo internacional, as novas modalidades de troca entre os mercados mundiais, o declínio do socialismo real, o surgimento dos NICs (New Industrialized Countries) etc. —, ao contrário do que se previa, novas e velozes ondas de crescimento econômico e tecnológico, talvez nunca vistas na história da humanidade, auspiciaram o mito do desenvolvimento para todos. Surge, então, o termo *países em desenvolvimento*, como forma de superação do estigma do subdesenvolvimento, atualmente substituído pelo jargão *países emergentes*.

4 Cabe salientar que o termo *desenvolvimento*, em meados do século XX, foi gradativamente substituindo o termo *crecimento econômico*, ampliando sua conotação valorativa para a sociedade contemporânea mediante a incorporação de vários outros componentes, como: *progresso técnico identificado ao progresso humano, ambição de um domínio sobre a natureza onde se exerceria a criatividade humana, a escassez primordial dos recursos naturais e dos bens de consumo diante de necessidades sempre mais numerosas, o pressuposto do caráter essencialmente benéfico do crescimento econômico* (Godard, 1996, p. 203). Dessa forma, também foram sendo incluídos, como indicadores de desenvolvimento, os serviços coletivos básicos, a transformação das estruturas sociais (fundária, de renda, político-institucional), as mudanças culturais, a preservação do meio ambiente etc... Por meio da incorporação desses valores, foram surgindo, nas últimas décadas, novos termos, tais como: *novo crescimento, desenvolvimento integrado, ecodesenvolvimento e, mais recentemente, desenvolvimento sustentável ou durável*.

5 Esse termo foi lançado originalmente em 1973 por Maurice Strong, então Diretor Executivo do PNUMA — Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, na 2ª reunião anual do Programa, em Genebra. A idéia do *ecodesenvolvimento* foi divulgada mundialmente por ele e por Ignacy Sachs, que a introduziu no Brasil, em meados da década de 70.

De qualquer forma, o termo *desenvolvimento sustentável* não questiona o padrão de crescimento econômico vigente, embora incorpore a necessidade da conservação ambiental em nível mundial. Mas o que viria a ser, na realidade, o ideário da conservação ambiental arquitetado na comissão Brundtland? *Grosso modo*, significa o imperativo da conservação das condições de suporte do meio físico perante as necessidades de produção e reprodução das sociedades. A principal premissa é entender o meio ambiente como meio econômico, ou seja, recurso natural enquanto capital. Dessa forma, propõe mecanismos de controle e fiscalização internacionais dos recursos naturais existentes — entendidos como pertencentes a toda a Humanidade —, a adoção de tecnologias *limpas* ou *brandas*, controle da fecundidade da população pobre do Terceiro Mundo.⁶ Declara, também, a importância da ajuda dos países ricos aos países pobres. Não faltam, no entanto, críticos dessa visão, considerando que o termo não passaria de uma construção ideológica contemporânea para mascarar a crise da expansão capitalista atual e a reafirmação da hegemonia do econômico como campo de análise restrito da crise global que enfrentamos (Herculano, 1992, p.29).

Nesse sentido, o termo implicaria apenas um conjunto de mecanismos de ajustes para o enfrentamento da ordem global ameaçada: necessidade de controle de emissão de poluentes, utilização *racional* de recursos naturais escassos e caros, ampliação do mercado de reciclagem de resíduos, trocas de tecnologias de monitoramento ambiental entre desenvolvidos e subdesenvolvidos, com a contrapartida da possibilidade de exploração de recursos não-renováveis onde ainda sejam abundantes etc. No relatório Brundtland (1988, p.9), porém, o termo *desenvolvimento sustentável* é definido como “um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, a orientação dos investimentos, os rumos do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão de acordo com as necessidades atuais e futuras”, reafirmando que o desenvolvimento deve ser assegurado e estendido a todos os povos, principalmente aos mais pobres, porém, de uma forma compatível com a preservação do meio ambiente. Apesar de esse relatório ter tido como maior mérito o levantamento da situação de pobreza em diversas partes do mundo e das consequências do modelo de desenvolvimento adotado que levaram à exacerbação da miséria e da degradação das condições de vida (em especial nas grandes metrópoles mundiais), não questiona, como afirmamos anteriormente, a estrutura e o funcionamento desse mesmo modelo. No entanto, tal visão é suficientemente ampla para adotar tanto o discurso das lideranças políticas como para aplacar a *ira* dos ambientalistas mais radicais, que advogam para si essa terminologia que teria sido distorcida na sua concepção original.⁷

Ao mesmo tempo, a última reunião da *Cúpula da Terra* (como também ficou conhecida a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento), quando o termo *desenvolvimento sustentável* foi definitivamente aceito, torna claros os descompassos da nova (des)ordem global: o mundo se divide em Norte e Sul com desigualdades — sociais, econômicas, de estoques de recursos naturais etc. — cada vez mais profundas entre e intra-países. Transmuta-se o *slogan uma só terra*, que na década de 70 apontava os problemas da degradação ambiental, derivados do desenvolvimento econômico, e preconizava uma agenda social mundial como a universalização das políticas sociais sob os auspícios dos Estados Nacionais e dos acordos de ajuda mútua.

Na década de 90, o *desenvolvimento sustentável* passa a ser entendido como a capacidade global de utilização racional e equitativa dos recursos naturais do planeta. A agenda social remodelada incorpora a mudança da relação Estado-Sociedade (redes articuladoras

⁶ A relação entre superpopulação e pobreza dos chamados países do Terceiro Mundo já havia sido amplamente divulgada a partir da Conferência sobre Meio Ambiente Humano, realizada, em 1972, em Estocolmo.

⁷ Essa interpretação tem seu fundamento, uma vez que o termo *sustentabilidade* foi originalmente concebido dentro da Ecologia para indicar a tendência dos ecossistemas à estabilidade, dadas as relações de interdependência e complementaridade de todas as formas vivas em equilíbrio com determinado meio (Herculano, 1992).

de grupos, etnias, comunidades religiosas, declínio do papel do Estado como forma de representação dos interesses sociais etc.), a dimensão ambiental globalizada (degradação das condições de vida nas cidades mundiais, perda de biodiversidade nos ambientes naturais remanescentes, exclusão de comunidades humanas quanto aos serviços básicos de saneamento e saúde, efeitos transfronteiriços da poluição etc.) e também estimula novas formas de cooperação e participação das comunidades e grupos sociais organizados (Machado, 1997).

Nesse contexto, o Brasil, a partir da década de 90, insere-se na economia global com uma questão fundamental: os problemas da degradação ambiental derivam igualmente do excesso de desenvolvimento típico dos países do Primeiro Mundo (concentração populacional em grandes metrópoles, poluição industrial, depleção de recursos naturais) e da ausência de desenvolvimento (pobreza, condições de saúde e educação precárias, carências de serviços de saneamento). Como equacionar, portanto, os problemas internos do desenvolvimento sustentável na nova ordem que se impõe, na desregulamentação do Estado em setores econômicos tradicionalmente considerados *estratégicos*, no fortalecimento dos novos mecanismos de representação social (associações locais, conselhos comunitários, formas de gestão autônomas), no acesso aos órgãos de fomento internacionais, no diálogo com os grupos internacionais de decisão e blocos regionais (MCE/Alca/Mercosul/G7) etc. na inserção nacional, em face da reestruturação produtiva mundial desterritorializada? Que mecanismos institucionais deverão ser fortalecidos? Quais deverão ser reformulados? Como romper com a lógica das políticas setoriais estanques, que impregnou a construção histórica do Estado brasileiro?

APROPRIAÇÃO TERRITORIAL E URBANIZAÇÃO INTENSIVA

Crescimento econômico e urbanização intensiva, cabe-nos ressaltar, foram as características básicas do processo de desenvolvimento brasileiro que tornou o País a oitava economia mundial. Sob a *égide desenvolvimentista*, englobando o período dos anos 50 aos 80, a gestão do território privilegiou os grandes empreendimentos públicos e privados que iriam integrar a ocupação produtiva do território nacional. As dimensões continentais do País, as disparidades regionais, a predominância de ecossistemas diversificados, a ocupação humana rarefeita em algumas regiões, os intensos processos de migração entre as regiões marcaram o período e o ideário de sucessivos governos na busca da consolidação da apropriação territorial: a constituição da Nação brasileira como a potência-líder da industrialização latino-americana. Grandes projetos de desenvolvimento econômico foram elaborados e subsidiados em quase todo o território nacional. Pólos de desenvolvimento foram incentivados por meio de vários programas governamentais,⁸ a maior parte deles financiando projetos econômicos, cujas características exógenas colidiam com as formas tradicionais de desenvolvimento local. Eles vieram desagregar antigas relações socioambientais que, na maioria das vezes, resultaram no empobrecimento das populações. Alguns projetos extremamente audaciosos faliram, a despeito das grandes inversões e investimentos a fundo perdido. Outros se consolidaram como fonte de exploração de recursos abundantes e ocupação predatória. A *fronteira econômica* significou, por um longo tempo, a busca do eldorado e da fortuna para muitos (pessoas e empresas) e mascarou a ideologia da ocupação a qualquer preço, o que acabou por aumentar as disparidades regionais e intensificar a mobilidade migratória inter-regional. Isso resultou em um processo de ur-

⁸ São exemplos desses inúmeros empreendimentos: o Projeto Jari (PA), projetos de mineração (Serra do Navio – Amapá, Trombetas e Albrás/Alunorte – Pará), a conclusão da hidrelétrica de Tucuruí, no Rio Tocantins (1977/1984) e Balbina (AM), o Projeto Grande Carajás (1980/1986) (PA, MA, TO), Serra Pelada (1981/1989) em Marabá (PA), Pólo Noroeste (1981/1987), para a construção de estradas em Rondônia e Mato Grosso, Projeto Calha Norte (1985/1991), Estrada de ferro Norte-Sul etc...

banização diferenciado nas várias regiões do País, organizando uma rede de cidades (comunidades e/ou algumas *bases urbanas*) vinculadas a processos específicos, condizentes com as necessidades das “frentes pioneiras” ou de unidades de produção isoladas.

O desenvolvimento brasileiro de base urbano-industrial revela a “modernização conservadora”,⁹ cuja expansão do ambiente construído (por meio de redes de infra-estrutura, telecomunicações, energia, portos, pólos industriais etc.) foi a base da expansão e unificação do mercado nacional, fortemente dirigida pelo Estado. Os intensos processos de urbanização ocorridos nos últimos trinta anos podem ser considerados, ao mesmo tempo, causa e efeito do modelo adotado. A grande mobilidade migratória foi decisiva, especialmente na década de 60 (não somente a que ocorreu entre regiões, mas também intra-regiões), para o aumento do contingente populacional nas grandes cidades brasileiras. Porém, o grande fluxo populacional para os centros urbanos, atraído pela possibilidade de empregos e melhores condições de vida, aconteceu na década de 70, quando “as áreas urbanas vieram a concentrar dois terços da população urbana brasileira, correspondendo a uma taxa geométrica de crescimento anual do contingente urbano de 4,4%, enquanto a da população total foi de 2,5%” (Davidovich, 1995, p.80). Os decorrentes custos socioambientais desse processo tiveram seu reflexo espacializado em todo o País e o fenômeno da metropolização ocorreu em quase todas as grandes capitais.

São as *deseconomias de aglomeração*,¹⁰ como coloca Singer (1976), os principais efeitos desse modelo concentrador de capital, renda e trabalho, que levaram à necessidade de serem elaboradas políticas urbanas para o disciplinamento de atividades produtivas e regras para a ocupação do território. Essas políticas deveriam dar conta das disparidades regionais, dos nichos (ou bolsões) de pobreza em várias regiões do País — e dentro das principais metrópoles —, dos entraves de alguns setores, principalmente o de armazenamento e escoamento da produção agrícola e o do transporte de mercadorias para regiões distantes dos centros geradores de riqueza. Também deveriam propiciar a articulação de uma rede urbana, como suporte da descentralização que já se fazia necessária. A essa situação corresponderam as primeiras políticas nacionais urbanas formuladas no final dos anos 60 e meados dos 70, e a política nacional do meio ambiente, no início dos anos 80. Tratava-se de corrigir os efeitos da intensa modernização ocorrida, os quais já se faziam sentir, principalmente nas grandes metrópoles. Vale lembrar que as nove regiões metropolitanas,¹¹ na década de 70, concentravam 25,5% da população total do País.

A velocidade e o padrão dessa urbanização, no entanto, reproduziu e exponenciou as mesmas carências de serviços básicos de infra-estrutura, característicos do processo histórico de formação das cidades brasileiras. Nesse momento, os resultados da ausência de investimentos públicos prioritários que correspondessem ao porte dos investimentos realizados, da inoperância e ineficácia dos modelos de ordenamento e planejamento territorial, e até mesmo das rápidas transformações culturais ocorridas, acabaram por produzir socialmente uma cidadania *amorfa*, pela falta de pertencimento ou de identificação da população com as localidades para as quais afluíram. Os exemplos desses processos podem ser conferidos nas inúmeras cidades novas que surgiram ou que foram construídas de forma planejada, principalmente nas áreas dos megaprojetos da década de 70, tais como: construções de usinas hidrelétricas, rodovias, projetos agrícolas etc. No entanto, é voz corrente que a base urbano-industrial conquistada e a expansão das formas *modernas* de capitalismo implantadas no País, com a incorporação de grandes transformações na produção e na divisão espacial do trabalho, não vieram associadas a mudanças de mentalidade nas elites econômicas, políticas e culturais (Davidovich, 1995, p.81). Tampouco o exce-

9 A expressão *modernização conservadora* tem sido usada por vários autores brasileiros (entre os quais Maria Conceição Tavares e José Luis Fiori) e, neste caso, por Davidovich, para explicar as rápidas transformações na divisão social do trabalho no Brasil, a partir do intenso processo de industrialização e urbanização, sem, no entanto, resolver os problemas básicos das desigualdades sociais.

10 Segundo Singer (1976), as *deseconomias de aglomeração* (trânsito congestionado, falta de infra-estrutura viária e de saneamento básico, de equipamentos de saúde, educação, lazer etc...) são os desequilíbrios gerados pela excessiva concentração de atividades produtivas em determinados espaços, sem a devida contrapartida de investimentos estatais.

11 A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, elaborada no II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento (1975/1977), instituiu o Programa das Regiões Metropolitanas, com diretrizes específicas para o desenvolvimento urbano e para o controle das áreas críticas de poluição industrial.

dente de riquezas gerado por essas transformações se reverteu em políticas públicas redistributivistas (principalmente nas áreas prioritárias de educação, saúde, saneamento básico) ou em avanço nos direitos sociais básicos. Formas arcaicas de autoritarismo e práticas políticas tradicionais — clientelismo, corrupção e impunidade — conviveram e convivem ainda, na atualidade, com a rápida passagem de um País basicamente agro-exportador, centrado em oligarquias, para a *potência emergente* urbano-industrial.

NOVAS TERRITORIALIDADES OU NOVAS FORMAS DE GESTÃO TERRITORIAL?

As previsões atuais são de que a população mundial concentrada em cidades ultrapassará os 50% por volta do ano 2005. No Brasil, em percentual, já alcança o patamar dos 80%. Alguns países como o nosso, já bastante urbanizados, deverão sofrer principalmente com os impactos da metropolização, devendo, inclusive, surgir novas metrópoles nacionais e novas áreas conurbadas. São esperados agravamentos dos atuais problemas urbanos, sociais e ambientais, derivados da excessiva concentração populacional. Por outro lado, novos paradigmas tecnológicos e culturais estão sendo gestados, quer seja pela ruptura dos processos produtivos e da estrutura ocupacional da dinâmica capitalista, quer seja pelo aumento da comunicabilidade por meio da telemática, com mudanças irreversíveis para a civilização como um todo. Estão em aberto as oportunidades e os riscos dessa fase de transição histórica (Ministério do Meio Ambiente/PNUD, 1999).

No Brasil, uma série de processos territoriais está em curso, tanto como o resultado de situações e direcionamentos anteriores quanto de novas matrizes que estão sendo articuladas a partir, inclusive, dos paradigmas acima colocados. Nesse sentido, cabe ressaltar a ampla reforma do Estado brasileiro, quer nos seus aspectos organizacionais quer na atribuição de seu novo papel. Estamos presenciando uma mudança fundamental: a de Estado provedor para Estado regulador. No entanto, a consolidação do regime democrático também propiciou transformações na sociedade brasileira. Novos atores, novas concepções sobre a natureza dos serviços prestados pelo Estado, inovações na gestão das políticas públicas e novas formas de articulação do Estado com o setor privado estão ocorrendo simultaneamente. Mas, apesar de todas elas, têm permanecido e, ao que tudo indica, permanecerão sob o controle do Governo Federal as decisões estratégicas de organização do território. A descentralização do poder, dos recursos e da gestão nas esferas subnacionais (Estado e Municípios), no entanto, é a grande mudança e gera, conseqüentemente, os maiores conflitos atuais da governabilidade.

A partir da continuidade do projeto de integração nacional, fortemente privilegiado na década de 70 e, de certa forma, arrefecido na “década perdida”, podemos observar, atualmente, a tendência ao desenvolvimento espacial em forma de eixos,¹² que tendem a redesenhar a configuração territorial do País. Portanto, observamos que os processos de polarização regional mal concluídos e a estruturação de uma rede de cidades relativamente recente estão competindo com a nova dinâmica socioespacial que tem sido impulsionada pelos novos eixos de desenvolvimento. Ambas as processualidades estão em curso, construindo descontinuidades espaciais ainda difíceis de ser avaliadas. Observamos o novo *redesenho* dos investimentos prioritários do governo, principalmente no que se refere à abertura de novas rodovias, hidrovias¹³ e ferrovias, ampliando a capacidade de atrair recursos externos a regiões mais longínquas, sujeitas até recentemente a atividades agrope-

12 Com relação a esse assunto, consultar o atlas geográfico-ambiental *Os Ecossistemas Brasileiros e os Principais Macrovetores de Desenvolvimento* (1995) (Costa, Beckser, Moraes, Egler, Davidovich e outros) e relatório final do grupo de trabalho sobre o tema *Cidades Sustentáveis – Agenda 21* (1999), promovido pelo Pnud e Ministério do Meio Ambiente.

13 Os projetos das hidrovias Araguaia/Tocantins (conhecida como o corredor multimodal Centro-Oeste), Teles Pires-Tapajós (cujo EIA/RIMA ocultou que as obras atravessariam áreas indígenas), Paraná-Paraguai (estudos elaborados por cientistas e ONGs alertam para o risco ambiental, caso se implante o projeto, de secar 40% da área total do Pantanal Mato-grossense) foram embargados pela Justiça em 1998. A análise dos respectivos EIA/Rimas apontava para a fragilidade dos estudos ambientais e estes foram, inclusive, rejeitados pelo Ibama. A esse respeito, consultar especificamente artigo publicado no jornal *O Estado de S. Paulo*, em 15.9.1998, escrito por Washington Novais, com o título “A força das eleições”.

cuárias, extrativistas ou simplesmente especulativas de terras. Hoje, a dinâmica espacial tem rapidamente substituído essas atividades pelo *agrobusiness* de alcance internacional, exploração de minério em escala planetária, comércio ilegal de madeira, garimpos explorados por empresas associadas a grupos multinacionais e grandes áreas de reserva florestal sujeitas a investimentos nacionais e internacionais de lazer e turismo.

Por outro lado, as recentes mudanças ocorridas têm resultado em algumas *ilhas de produtividade*, com o crescimento populacional concentrado em cidades de porte médio e com alguma dinâmica urbana resultante das antigas “cidades das frentes pioneiras”, nas mais variadas regiões do País. Além disso, também propiciaram uma modernização dos serviços urbanos nas redes consolidadas pelo processo de polarização derivado do ciclo de desenvolvimento anterior, um declínio (ou estagnação) da população em pequenos municípios, uma diminuição das taxas de crescimento metropolitano em quase todas as regiões e, por fim, a reprodução de periferias dispersas, essas sim, com aumento populacional.

Constatamos, no entanto, que a fragilidade das políticas regionais e territoriais implantadas nas últimas duas décadas e o processo recente de liberalização do País a investimentos externos tendem a refletir-se negativamente na estrutura atual da rede urbana e nas disparidades regionais remanescentes. Sendo esses investimentos seletivos (nacionais e internacionais), privilegiam, como observamos anteriormente, algum dinamismo preexistente. Associando-se a isso, os investimentos que o governo atual tem feito nesses eixos, principalmente por meio do programa *Brasil em Ação*,¹⁴ a tendência é o agravamento do desequilíbrio entre cidades, microrregiões e regiões. Do ponto de vista da sustentabilidade, a despeito de um discurso ambientalmente mais arrojado e de um rol de intenções anunciadas, fatos recentes comprovam, por um lado, o caráter contraditório das políticas setoriais, e, por outro, o absoluto descaso do governo com relação aos processos de apropriação territorial, como, por exemplo, a sobreposição de áreas para as quais já se haviam destinado ou racionalizado determinados usos (reservas florestais, terras indígenas etc.). Do ponto de vista dos processos de urbanização recentes e induzidos pelos novos eixos de desenvolvimento, têm-se reproduzido os mesmos padrões de urbanização que marcaram historicamente as cidades brasileiras. Portanto, a complexa urbanização resultante desse processo é o seu reflexo espacial. O padrão inclusão/exclusão nos serviços urbanos básicos, os déficits habitacionais e de saneamento básico, a ilegalidade do uso e ocupação do solo, a ausência de áreas coletivas de lazer e convívio e, mais recentemente, os índices alarmantes de violência urbana se reproduzem, indiscriminadamente, na maior parte das cidades brasileiras.

Parece consenso, no entanto, que assim como para os urbanistas e planejadores da década de 70 o *direito à cidade* (Lefebvre, 1979) englobava o espaço do exercício da cidadania no sentido da luta contra as desigualdades sociais, a urbanização extensiva, resultante do estágio atual da integração de mercados e processos produtivos em escala mundial, tem demandado novas formas de associativismo entre Estado, mercado e sociedade civil para fazer cumprir e exercer os mesmos direitos e travar as mesmas lutas para a conquista das benesses da vida urbanizada. Como nos coloca Monte-Mór (1996, p. 71):

A urbanização extensiva — esta urbanização que se estende para além das cidades, que penetra virtualmente todos os espaços regionais, integrando-os em malhas mundiais — representa, assim, a forma socioespacial dominante que marca a sociedade capitalista de Estado contemporânea em suas diversas manifestações, desde o centro dinâmico do sistema capitalista até — e cada vez mais — às diversas periferias que se articulam dialeticamente em direção aos centros e subcentros e subcentros ...

14 O *Brasil em Ação* é o programa que representa a consolidação da idéia de projeto nacional arquitetada pelo atual governo. São 42 projetos sociais e de infraestrutura, distribuídos pelas várias regiões do País para os próximos quatro anos. Reúne um conjunto de estratégias visando promover o progresso dos Eixos Nacionais de Desenvolvimento, numa perspectiva de desenvolvimento regional. Nos dizeres do presidente da República, Fernando Henrique Cardoso: *Este é um projeto do País, não do Governo* (Entrevista concedida ao jornal *O Estado de S. Paulo*, em 5.7.1997).

Devemos lembrar, no entanto, que as discontinuidades dos espaços regionais, no caso brasileiro, ainda incorporam os *espaços naturais* ou o *ambiente natural*, que continuam desenhando no território conformações periurbanas: nem rurais, pois a base de sustentação da vida está vinculada aos serviços urbanos; nem urbanas, no sentido de carecerem de condições de habitabilidade, sociabilidade e mobilidade sociocultural da vida urbana. Se, por um lado, como vimos anteriormente, os efeitos da reestruturação produtiva mundial têm gerado no espaço nacional novas singularidades nas relações entre sociedade e território, os padrões da urbanização brasileira já consolidada também vêm sendo alterados, gerando assimetrias nos níveis de consumo, seletividade social e territorial e conflitos latentes (muitas vezes expressos) e crescentes disparidades de acesso aos bens e serviços urbanos em quaisquer das escalas: metropolitanas, de cidades médias ou pequenas aglomerações.

Além disso, o *uso social da natureza*, ao qual nos referimos anteriormente, ainda esbarra na necessidade de serem pensados os espaços regionais mais amplos (os territórios a serem ainda apropriados e/ou os territórios em disputa e indefinição da forma de utilização) nas distintas e desiguais porções territoriais do Brasil, ou os que carecem de maior organização, regras de ocupação e normas institucionais nas regiões já estruturadas em “redes” mais articuladas, como o São Paulo e o Sudeste. Ao mesmo tempo, deve dar conta dos efeitos dos “espaços modernos” e da urbanização extensiva a que Monte-Mór se refere.

Natureza e Cidade transformadas por processos sociais recentes guardam possibilidades de interpretação que nem as ciências sociais nem as ciências da ecologia desvendaram e que ainda nos fazem pensar em novas territorialidades (Moysés, 1998; Monte-Mór, 1996). Problemas urbanos, metropolitanos e regionais geram novas leituras do processo em curso. No entanto, prevalece no Brasil a idéia de que o campo, o rural ou o “natural” seriam apenas espaços residuais do arcaico, do não-desenvolvido. A construção ideológica e hegemônica da Nação brasileira, portanto, ainda é marcada pela separação entre o “ambiente construído” e o “ambiente natural”. Alia-se, assim, a idéia de espaço natural ao *espaço em abstrato*, em contraposição ao espaço construído como sendo o *espaço social*, esquecendo-se de que tanto um quanto o outro estão sedimentados em regras, valores e normas socialmente construídos.

A aceleração da forma de entrada do País na modernidade¹⁵ é, desse ponto de vista, marcada pela maior fragmentação, desigualdade e segregação espacial, bem como pela maior dissociação entre o natural e o construído em todas as escalas territoriais que se possam abranger. E ainda, a *natureza*, ou o *ambiente natural*, volta a ser fetichizado e/ou idealizado como o lugar/tempo do não-trabalho, da não-realização material. Nesse sentido, os *espaços naturais* não seriam apenas um produto do imaginário coletivo — social e cultural — necessário à própria reprodução da vida, mas, sim, reificados, produtos a serem consumidos.

É sob essa dinâmica socioespacial contemporânea que devem ser analisadas as matrizes pró-sustentabilidade que estão sendo pensadas para o País. De um lado, inúmeros esforços vêm sendo realizados por institutos de pesquisa, entidades autônomas, universidades e órgãos governamentais do meio ambiente, visando se alinharem à tendência mundial de tentativa de reversibilidade do quadro civilizatório contemporâneo. Por outro lado, ainda que o governo atual, principalmente por meio de mudanças na sua política externa, venha se posicionando corretamente com relação aos acordos e tratados internacionais sobre o meio ambiente, prevalecem, como já afirmamos, políticas internas contraditórias.

15 Adota-se a definição de Magalhães (1997, p.85) para o termo *modernidade* como: *Um processo capaz de gerar singularidades dentro de um espaço multidimensional (um espaço de fases, como parece ser o nosso contínuo espaço-tempo) pode ser equiparado a este complexo que vem sendo chamado de modernidade, que abrange a vertente tecno-econômica da modernização.*

CONCLUSÕES

Esse seria, portanto, o pano de fundo a partir do qual se deve pensar os novos paradigmas pró-sustentabilidade ambiental e, especificamente, as questões urbano-regionais. Esses paradigmas estão sendo discutidos há mais de uma década e já incorporam a flexibilização dos mercados, a maior participação política de novos atores, a desregulamentação do Estado em setores antes considerados estratégicos e novas formas de gestão territorial. Um dos instrumentos acordados na última Conferência da Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente é a implantação da Agenda 21.¹⁶ Assim como vários outros países, o Brasil também se comprometeu a elaborar sua Agenda 21, Nacional e Local. A partir das discussões ocorridas durante o evento e de um programa mínimo acordado, estão em andamento alguns esforços para se implantar, de fato, a Agenda 21. Do ponto de vista da atuação das organizações não-governamentais, o assunto é recorrente e desdobra-se em várias ações pontuais. Alguns municípios, pautados por governos mais progressistas, também têm adotado algumas das posturas enunciadas na Agenda. O Governo Federal, por sua vez, carrou recursos para o desenvolvimento de Agenda 21 brasileira, firmando, inclusive, um convênio entre o Ministério do Meio Ambiente e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. A partir desse quadro, esboçamos algumas considerações.

1. Existe um descompasso entre as várias propostas que visam à *sustentabilidade*, já que a própria visão de sustentabilidade ambiental é ainda bastante desconhecida e algumas vezes equivocada nos órgãos governamentais, nas três esferas de poder. Dessa forma, é bastante embrionária a necessária integração entre as políticas setoriais. Além desse fato, entendendo-se a integração entre políticas setoriais como a condição básica para a melhoria da qualidade ambiental, as propostas (mesmo que nos diferentes setores em que se pretende a integração) que vêm sendo elaboradas pelos órgãos governamentais são de médio e de longo prazo e sempre de larga escala (ex: educação ambiental, melhoria das condições de habitabilidade e sanitárias). As experiências bem-sucedidas e que merecem divulgação têm-se dado, em sua grande maioria, nas parcerias e co-gestões entre o Estado e as ONGs e estão concentradas, no mais das vezes, em pequenos municípios ou mesmo comunidades,¹⁷ o que não chega a alterar o quadro vigente, no qual a velocidade e a intensidade são a tônica das transformações no território. Percebemos, também, que no “guarda-chuva” da sustentabilidade inúmeras ações pontuais de escalas diferenciadas são abarcadas.

2. Existe, de fato, uma agenda pró-sustentabilidade em curso no País. Isso pode ser observado em alguns programas governamentais, como o Programa Nacional para a implementação da Agenda 21, a participação ativa do País nos importantes grupos e fóruns internacionais (Habitat II, Projeto Mega-Cidades, União Internacional de Autoridades Locais, União de Cidades Internacionais, Programa das Cidades Saudáveis/Organização Mundial de Saúde – OMS, e Organização Pan-americana de Saúde – OPS etc.), o apoio governamental a experiências inovadoras e o programa *Cidades Sustentáveis*, patrocinado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Pnud, e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, conduzido pelo Ministério do Meio Ambiente. Apesar dos evidentes limites à implantação dessa agenda pró-sustentabilidade (já abordados anteriormente), tem havido importantes avanços, principalmente do ponto de vista da formulação e ampliação do conceito de sustentabilidade, agregando, inclusive, as recentes mudanças na gestão pública, o que acabou por gerar um novo termo comumente utilizado nos documentos oficiais: a *sustentabilidade ampliada*.¹⁸ Essa agenda, no entanto,

16 Agenda 21 – Síntese dos resultados alcançados durante a CNUMAD 92, que tem como objetivo implantar um amplo programa de ações de transição para se alcançar o desenvolvimento sustentável.

17 Ver, a esse respeito, os resultados da iniciativa governamental do projeto *Gestão Pública e Cidadania*, que é um programa de premiação e disseminação de experiências locais inovadoras, iniciativa conjunta da FGV/SP e Fundação Ford. Consultar, ainda, as experiências de implantação da Agenda 21 enviadas ao Ministério do Meio Ambiente, que coordena um programa nacional da Agenda 21.

18 *Sustentabilidade ampliada* – novo conceito que está sendo utilizado especialmente pelos órgãos oficiais e que se refere tanto às novas formas de gestão: parcerias, co-responsabilidades, reestruturação institucional etc., quanto à integração entre políticas ou ações governamentais nas áreas de saúde, educação, saneamento etc.

muitas vezes deixa de lado os reais conflitos/disputas territoriais que estão ocorrendo em todo o Brasil, em áreas rurais e urbanas, tais como disputas por terras, ilegalidade e irregularidade de atividades produtivas e apropriação territorial, violência etc., que pressupõem intermediações e intervenções do Estado, por meio dos órgãos já existentes para essa finalidade. As mudanças recentes na natureza do Estado mediante sua modernização (redução da ineficiência e ineficácia, combate a práticas corporativas da burocracia, melhoria da qualidade dos serviços prestados etc.), diminuição de suas atribuições (redistribuição de poder, descentralização administrativa etc.) e de seu tamanho (enxugamento de órgãos, pessoal) têm contribuído para a indefinição de algumas responsabilidades e atribuições a órgãos já instituídos.

3. O Governo Federal, ao entregar aos Estados e Municípios a construção de mecanismos de gestão, tem negligenciado o fortalecimento das normas e regulamentações — principalmente com respeito à legislação e mecanismos de coerção existentes — para mediar os conflitos entre interesses públicos e privados (afinal, esse seria o principal papel do Estado regulador). Mesmo assumindo a irreversibilidade e a hegemonia da idéia de Estado regulador, no Brasil ainda não está claro esse efetivo papel e sua desvinculação das práticas correntes das barganhas entre partidos políticos, grupos econômicos e governos, que usualmente acontecem para promover a sustentação da base governista. São exemplos dessas dificuldades: as modificações e vetos na recém-aprovada Lei dos Crimes Ambientais, na Lei dos Recursos Hídricos, moratórias na questão da queima de cana-de-açúcar, Medida Provisória do Código Florestal etc.

Enquanto isso, o território vai sendo construído segundo as megatendências já conhecidas, que, de certa forma, não são muito diferentes das adotadas pelos governos autoritários, já que os investimentos básicos em grandes obras de infra-estrutura continuam a ser bancados com os orçamentos públicos. Têm sido deixados de lado, portanto, a importância da fiscalização, a aplicação de penalidades (e muitas vezes a criminalização dos delitos) e, principalmente, o fortalecimento dos instrumentos de controle e negociação dos conflitos e disputas desiguais que ocorrem no território, tais como o Zoneamento Econômico-Ecológico, os EIA/Rimas — relatórios de impacto ambiental, ICMS Ecológicos etc.

4. Os governos estaduais têm elaborado propostas, planos e programas extremamente interessantes (lixo, bacias hidrográficas etc.), alguns dos quais estão sendo implantados levando em conta as novas formas institucionais de parcerias, as possibilidades de consorciamentos e o fortalecimento das instâncias municipais. Muitas dessas ações, no entanto, têm sido realizadas com estratégias pontuais e de forma experimental, sem a devida articulação com os níveis empresariais preconizados na agenda de modernização do País. Para muitos dos setores nos quais tem havido privatização — e isso é especialmente observado no setor de saneamento básico —, a iniciativa privada tem-se interessado apenas por áreas extremamente lucrativas, o que não contribui para a diminuição dos déficits correntes, que, como é sabido, se concentram justamente nas áreas e setores onde a necessidade de investimentos é exponencialmente superior.

5. Observamos, dessa forma, que a meta da sustentabilidade ambiental, e particularmente a urbana, tem sido difícil de ser incorporada. A agenda de transição não tem dado conta das situações diferenciadas e dos desequilíbrios construídos historicamente por processos descontínuos, temporal e espacialmente, talvez porque ela ainda demande a necessidade, como nos coloca Maricato (1996, p.101), “de encarar os fatos, desmistificar os discursos e trabalhar o real (ampliando a consciência da tecnoburocracia, cidade-

nia etc...)”. Nesse sentido, adotar os princípios da Agenda 21, como se preconiza, seria o papel de toda a sociedade. Mas fazer cumpri-la de fato seria atribuição do Estado, nos diferentes níveis do governo.

6. As transformações que estão ocorrendo no Estado brasileiro não se referem apenas ao seu papel de provedor de serviços públicos. Estão em curso, indubitavelmente, a modernização efetiva do aparato estatal, quer nos seus aspectos funcionais quer nos organizativos, revendo-se atividades-fim e atividades-meio. Também não podemos deixar de apontar suas contradições e as direções adotadas. A procura por formas alternativas de provisão estatal de serviços públicos não significa eliminar ou reduzir radicalmente a intervenção do Estado na área social. Mas significa, enquanto uma opção, restringir-se às áreas básicas de educação e saúde e priorizar ações sociais em segmentos tradicionalmente não contemplados, como velhos, crianças, deficientes etc. (Farah, 1998, p.56). Por outro lado, a privatização e/ou as novas formas de articulação do Estado com o setor privado, nas áreas onde ele tradicionalmente atuava, não podem prescindir de efetiva regulação. Os entraves atuais nos revelam, cotidianamente, que a privatização de alguns setores foi efetuada sem que de fato as agências de desenvolvimento (como passaram a ser denominados os órgãos que regularão a provisão de determinados serviços — Anatel, Aneel, Ana etc.) estivessem minimamente aparelhadas para cumprir esse papel. A transição da esfera pública para a esfera privada revoluciona alguns setores básicos (em especial, o saneamento), fazendo que o que antes era serviço público passe a ser considerado um bem econômico, enfim, de sua *identidade historicamente construída — de direito social e coletivo para a de mercadoria, que se adquire segundo a lógica do mercado* (Cordeiro, 1999, p.5).

7. Devemos observar, também, que a fragilidade da embrionária agenda pró-sustentabilidade não é somente uma característica do Estado. O ambientalismo brasileiro também é extremamente marcado por sua vertente conservacionista,¹⁹ deixando muitas vezes de posicionar-se sobre as questões de uso do território. Ainda é muito incipiente o crescimento de grupos ambientalistas voltados para as questões urbano-regionais.

8. Continuam colocadas, portanto, na ordem do dia e de forma recorrente, algumas das seguintes questões, entre outras tantas:

- articulação (horizontal e vertical) entre os vários órgãos governamentais, principalmente no que concerne à democratização de informações;
- manutenção de mapeamentos e cadastros de localização espacial constantemente atualizados e informatizados (tanto em nível nacional, trabalhando com o conceito mais atual de biorregiões — que inclui uma abordagem dos grandes ecossistemas e a ocupação humana e produtiva, quanto na micro escala ou nas unidades subnacionais);
- recuperação e fortalecimento dos órgãos de planejamento regional (biorregiões e regiões dentro dos Estados e unidades subnacionais);
- fortalecimento dos mecanismos de fiscalização/monitoramento de assentamentos humanos, loteamentos, unidades de conservação, de risco permanente etc.;
- capacitação de recursos humanos, modernização das instituições (metas, objetivos, diretrizes), agilização dos processos de licenciamento ambiental, incluindo a mudança de participação da sociedade civil nos Conselhos de Meio Ambiente nas três esferas de poder;
- controle social sobre a alocação de recursos públicos, via orçamentos participativos, fóruns locais, agências de desenvolvimento etc., bem como a ampliação da participação da sociedade em colegiados de agências estaduais e nacionais.

Concluímos que as dinâmicas socioambientais construídas historicamente no Brasil estão impregnadas de conflitos que ainda têm a ver com a lógica da ocupação territorial

19 Segundo Pádua (in *Desafios e perspectivas do movimento ambientalista no Brasil*, seminário promovido pela Fundação Francisco em Brasília, 1995), o que caracteriza o conservacionismo é a preocupação com a conservação dos recursos naturais, principalmente dos grandes ecossistemas, sem o questionamento da estrutura da sociedade que provoca a destruição desses recursos, nos seus aspectos socioculturais, econômicos e políticos, como mais recentemente tem tentado fazer o ambientalismo.

Maria Helena Ferreira Machado, cientista social, é professora da Faculdade de Arquitetura da Pontifícia Universidade Católica de Campinas.
E-mail: lenafm@netpoint.com.br

e a direção do desenvolvimento arquitetado nos últimos 50 anos. Dessa forma, entendemos que as reformas que estão em curso no Estado brasileiro, atualmente, ainda não são suficientemente ágeis e contundentes no que se refere à regulação, normatização e até a coerção às práticas correntes com relação ao uso do território. Levará ainda um bom tempo para que a internalização das questões ambientais, nos três níveis do governo, nos anéis burocráticos, nas instâncias de representação política e na sociedade como um todo, se traduza, de fato, em mudanças rumo ao desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, L. T. *Política ambiental – uma análise econômica*. São Paulo: Editora Unesp/Papirus, 1998.
- BECKER, B., EGLER, C. *Brasil – Uma nova potência regional na economia mundo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.
- BRESSAN, D. *Gestão racional da natureza*, São Paulo: Hucitec.
- BAVA, S. C. Desenvolvimento local – uma alternativa para a crise social? *Revista São Paulo em Perspectiva*, v.10, n.3, São Paulo, Fundação SEADE, 1996.
- BRUNDTLAND, G. *Nosso futuro comum*. São Paulo: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- Comissão Interministerial para a Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e desenvolvimento — CIMA. *O desafio do desenvolvimento sustentável – Relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Brasília: Presidência da República, 1991.
- CORDEIRO, B. “Serviços de saneamento ambiental”. Relatório de consultoria. *Programa Cidades Sustentáveis*. Brasília: PNDU/MMA, 1999.
- DAVIDOVICH, F. “Considerações sobre a urbanização no Brasil”. *Geografia e Meio Ambiente*, São Paulo/Rio de Janeiro: Hucitec, 1995.
- DEAN, W. *A ferro e fogo – a história e a devastação da Mata Atlântica Brasileira*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- DORIGUELLO, E. T. *Tietê, o higienismo e as transformações na cidade de São Paulo*. Florianópolis, 1996. Dissertação (Mestrado/UFSC).
- FARAH, M. F. S. “Reforma de políticas sociais no Brasil: experiências recentes de governos subnacionais”. *Revista de Administração da USP*, v.33, n.1, São Paulo, 1998.
- FERREIRA, L., SIVIERO, S. “Ambiente e cidades: em direção a uma nova agenda”. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v.10, n.3, São Paulo, Fundação SEADE, 1996.
- GODARD, O. “A gestão integrada dos recursos naturais e do meio ambiente: conceitos, instituições e desafios de legitimação”. In: *Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento – novos desafios para a pesquisa ambiental*. São Paulo: Cortez Editora, 1996.
- HALL, P. *Cidades do amanhã*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1988.
- HERCULANO, S. C. “Do desenvolvimento (in)suportável à sociedade feliz”. In: *Ecologia, Ciência e Política*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1992.
- LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. Paris: Antropos, 1968.
- MACHADO, M. H. F. *O tombamento da reserva florestal de Morro Grande no contexto das áreas protegidas: origens e evolução da rede de unidades de conservação no Estado de São Paulo*. São Paulo: Trabalho apresentado para exame de qualificação na FAU/USP, 1998.

- MACHADO, M. H. F. *A nova ordem da desordem: o ambientalismo e algumas questões normativas no Brasil*. Trabalho apresentado no Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, Curitiba, 1997.
- MAGALHÃES, G. “Evolução tecnológica e modernização”. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v.11, n.3. São Paulo, Fundação SEADE, 1997.
- MARICATO, E. *Metrópole na periferia do capitalismo – ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Cidades sustentáveis*. Documento final do projeto: Formulação e implementação de políticas públicas compatíveis com os princípios de desenvolvimento sustentável definidos na Agenda 21. Brasília: MMA/PNUD, 1999.
- MONTE-MÓR, R. “Urbanização extensiva e lógica de povoamento: um olhar ambiental”. In: *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec/ANPUR, 1994.
- MORAES, A. C. “Beira do mar, lugar comum: valorização e valoração dos espaços litorâneos”. *Revista Ambiente e Paisagem*. São Paulo, FAU/USP, 1998.
- PÁDUA, J. A. “Natureza e projeto nacional: as origens da ecologia política no Brasil”. In: *Ecologia e política no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1987.
- RODRIGUES, A. M. *Produção e consumo do e no espaço – problemática ambiental urbana*. São Paulo: Hucitec, 1998.
- SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE. *Cidades sustentáveis – memória do encontro preparatório*. São Paulo, 1997.
- SINGER, P. *Economia política da urbanização*. São Paulo: Brasiliense, 1976.
- VV.AA. *Economia do meio ambiente*. Campinas: Editora da Unicamp, 1997.

A B S T R A C T *This article reflects on issues of land occupation and the Brazilian urbanization process, with respect to environmental issues. It discusses the application of “sustainable development” and the usual ways in which this term has been interpreted, that often leave aside its relationship with the concept of economic development. It is understood that current socio-spatial dynamics, either from a regional or local point of view, are dictating new patterns of land use that are not always in accord with the discourse concerning sustainability. Nevertheless, various changes related to environmental values, social practices and new forms of public management can be observed nowadays.*

K E Y W O R D S *Environmental sustainability; urbanization; public management.*