

Cidades sustentáveis e política urbana: considerações sobre a política urbana nacional do Brasil

Cadernos de
Pós-Graduação
em Arquitetura
e Urbanismo

Charles L. Choguill

Editor da revista acadêmica Habitat International

Contribuições e tradução de Marisa B.G. Choguill

RESUMO

O objetivo deste artigo é estabelecer relações entre o conceito de sustentabilidade e as idéias de políticas urbanas. As questões de sustentabilidade constituem uma direção para a política urbana, a qual, por sua vez, pode conduzir à sustentabilidade dos assentamentos humanos. Para tanto, se focaliza a fundamentação teórica para a sustentabilidade dos assentamentos humanos, incluindo uma breve visão de meu próprio trabalho nesta área. Em seguida, apresenta-se a política urbana baseada nas experiências de quatro países em conseguir o que se chama de “sustentabilidade”. Depois, se estende a análise ao Brasil, incluindo uma revisão crítica da política urbana brasileira, como uma maneira de conseguir sustentabilidade. Finalmente, algumas conclusões são apresentadas.

Palavras-chave: Política urbana. Meio ambiente. Sustentabilidade.

1 INTRODUÇÃO

Como sabemos, o conceito de “desenvolvimento sustentável” foi concebido inicialmente como sendo relevante ao desenvolvimento macro-econômico (INTERNATIONAL UNION FOR THE CONSERVATION OF NATURE AND NATURAL RESOURCES, 1980). Foi só recentemente que este conceito foi aplicado a considerações sobre a qualidade do desenvolvimento dos assentamentos huma-



MACKENZIE

67

nos. De fato, somente em 1994, na 15ª reunião da Comissão de Assentamentos Humanos das Nações Unidas, uma definição de “sustentabilidade dos assentamentos humanos” foi considerada seriamente (CHOGUILL, 1994).

Nós poderíamos debater as razões para essa omissão, porque há muitas. Tenho poucas dúvidas de que uma das razões é que as Nações Unidas usam conferências internacionais para empurrar suas iniciativas políticas, e tais conferências têm que fazer algo, daí a invenção da “sustentabilidade” nos anos de 1990.

Entretanto, suspeito que a principal razão foi a dificuldade em determinar exatamente o que é “sustentabilidade urbana”. Determinadas nações, há anos, têm tentado criar políticas que resultem em sustentabilidade, mesmo antes de o termo ter sido inventado.

A finalidade deste exercício é estabelecer relações entre o conceito de sustentabilidade e as idéias de política urbana. Do meu ponto de vista, as questões de sustentabilidade constituem uma direção para a política, a qual, por sua vez, pode conduzir à sustentabilidade dos assentamentos humanos.

Este artigo é composto de quatro seções. Na primeira seção, a fundamentação teórica para a sustentabilidade dos assentamentos humanos é estabelecida, incluindo uma breve visão de meu próprio trabalho nesta área. Na segunda seção, a política urbana baseada nas experiências de quatro países é considerada como a maneira de conseguir o que se chama de “sustentabilidade”. Na terceira seção, a análise é estendida ao Brasil, incluindo uma revisão crítica da política urbana brasileira como uma maneira de conseguir sustentabilidade. Finalmente, na seção final, determinadas conclusões são apresentadas.

2 SUSTENTABILIDADE E ASSENTAMENTOS HUMANOS

De acordo com a Comissão Mundial de Meio-Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, desenvolvimento sustentável significa “atender as necessidades do presente sem comprometer a habilidade das gerações futuras de atender suas próprias necessidades” (WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, 1987, p. 8). Esta é a definição que incontáveis estudantes tiveram que memorizar, mesmo que não a compreendessem inteiramente. Soa como uma coisa um tanto simples de se conseguir, se descobirmos de alguma maneira como medir o progresso para tal estado, identificando as características chave que nos informem quando alcançamos a sustentabilidade. A definição da Comissão Mundial de Meio-Ambiente e Desenvolvimento é maravilhosamente tentadora, mas impossível de se operacionalizar. Além disso, aplicar o conceito de Brundtland às cidades não é assim tão simples.

Esta falta de aplicabilidade do conceito de sustentabilidade aos assentamentos humanos é um tanto surpreendente, considerando o estado lamentável da maioria das cidades no mundo subdesenvolvido. Taxas de crescimento elevadas conduziram às megacidades, à super-lotação, à habitação inadequada, à falta de infra-estrutura, ao



desemprego, ao desemprego disfarçado, aos níveis elevados de poluição, e ao congestionamento.

É aparente que, muito do que foi feito nas cidades no passado mal pode ser descrito como sustentável. Uma das razões principais, decorre do fato de que não há nenhum acordo geral quanto ao que se constitui a sustentabilidade urbana, mesmo que muitos estudos tenham-se dedicado ao conceito. Isto por sua vez pode ser devido à confusão, ou possivelmente apenas à imprecisão em definir o conceito.

Nos anos que passei a estudar este conceito, encontrei um número muito grande de definições de sustentabilidade, algumas interessantes, algumas terríveis, e muito poucas úteis.

Por exemplo, eu fiquei muito animado quando descobri uma discussão, em um livro escrito por Hardoy, Mitlin e Satterthwaite (1992), que definia sustentabilidade como: 1 envolvendo a minimização no uso dos recursos não-renováveis, 2 envolvendo a realização do uso sustentável dos recursos renováveis, 3 permanecendo dentro dos limites de absorção locais e globais dos dejetos, e 4 atendendo às necessidades humanas básicas. Inicialmente, incorporei esta abordagem ao meu próprio trabalho. Como entendi nessa época, esta abordagem tinha a vantagem dupla de atar a base ambiental ao conceito de sustentabilidade, enquanto ao mesmo tempo introduzia questões como as necessidades humanas básicas, isto é, a provisão de alimento, abrigo, agasalho, e, se desejarmos expandir a definição, saúde e educação.

Após algum tempo, entretanto, comecei a ver as limitações desta definição quando tentei aplicar os 4 pontos simples da definição a determinados países mais desenvolvidos. Faltavam, na definição, os aspectos dinâmicos da sustentabilidade. Enquanto um país se desenvolve, as expectativas de seus residentes mudam. No degrau mais baixo da escada econômica, um país pode definir sustentabilidade estritamente em termos do atendimento das necessidades humanas básicas, isto é, sobrevivência, com pouco, se algum, interesse nas questões ambientais. Na medida em que o desenvolvimento ocorre, as expectativas aumentam, e a partir de um determinado nível de renda, o interesse sobre a qualidade ambiental é introduzido no debate sobre a política. Pode começar com preocupações sobre o uso dos recursos renováveis, ir até os esforços no sentido de reduzir os níveis de poluição à capacidade de absorção do ambiente, e finalmente incluir preocupações sobre a minimização do uso de recursos não-renováveis.

Em conseqüência destas considerações, cheguei à conclusão de que minha definição funcional de sustentabilidade dos assentamentos humanos requeria uma emenda. Dada a escala ampliada das rendas, dos indicadores do desenvolvimento, e das prioridades de política que existem nas nações do mundo, o desenvolvimento sustentável deve ser definido como a introdução de progresso material e melhorias no bem-estar pessoal acima das necessidades humanas básicas, minimizando, ao mesmo tempo, o uso de recursos não-renováveis, não excedendo a taxa de renovação dos recursos renováveis, e permanecendo dentro dos limites locais e globais de absorção dos dejetos, de modo que as gerações futuras possam atender suas próprias necessidades.



Obviamente, esta definição é mais complexa do que a abordagem simplista precedente. Embora esta definição tenha, claramente, implicações ecológicas, o elemento “recurso humano” está presente também, incluindo o acesso, pelos residentes urbanos, a abrigo adequado e a um ambiente saudável, a serviços básicos, à oportunidades de emprego, à liberdade da escolha, e à participação no processo de tomada de decisão a nível local e nacional dentro de um arcabouço que garanta a dignidade humana e os direitos humanos. Ao adicionar um elemento dinâmico à definição, outras expectativas são reconhecidas. Finalmente, há o reconhecimento explícito da natureza, em longo prazo, da sustentabilidade quando as necessidades das gerações futuras são incluídas.

Com a definição de sustentabilidade dos assentamentos humanos estabelecida, é necessário determinar uma maneira de se atingir esta condição feliz. A política urbana define o trajeto que o processo de tomada de decisão a nível urbano deve seguir para que a sustentabilidade, e muito, muito mais, sejam alcançados.

3 SUSTENTABILIDADE E POLÍTICAS URBANAS

Na definição de sustentabilidade dada acima, parece haver cinco elementos básicos. Os aspectos dinâmicos contidos na definição estabelecem a necessidade de se planejar a política em primeiro lugar, porque as cidades crescem e se desenvolvem. Permanecer dentro dos limites locais de absorção dos dejetos fornece a justificação para que se planeje uma política ambiental urbana, enquanto atender as necessidades humanas básicas fornece as exigências de natureza social e econômica para a política urbana. Os dois elementos restantes, que tratam dos recursos renováveis e não-renováveis, constituem as restrições que devem guiar a execução da política urbana.

Para tentar pôr tudo isto em prática, gostaria de adotar uma definição um tanto simplista de política urbana como “um conjunto de regras e de procedimentos que o pessoal do governo municipal segue para controlar seu território, para levantar e gastar o dinheiro público, e para fornecer serviços aos residentes da jurisdição”. Virtualmente, tudo que o pessoal do governo local faz, se ajusta em uma dessas categorias. Se você concordar comigo, em que estes são os três ingredientes chaves da política urbana, então claramente o objetivo de tal política é melhorar o bem-estar coletivo dos residentes da área urbana.

É interessante notar que os países seguiam abordagens completamente diferentes ao formular uma política urbana apropriada para si, e assim o fizeram até que as Nações Unidas se decidiram a adotar o conceito de “sustentabilidade dos assentamentos humanos”. Vou dar alguns exemplos da variedade de políticas que vários países adotaram, e, dados meus comentários sobre sustentabilidade, é possível determinar as razões para suas prioridades nos termos desta discussão, pois, em cada caso, os critérios foram baseados naquilo que os formuladores da política urbana viam como os problemas urbanos mais importantes em seu país. Nesta revisão, nós consideraremos quatro países em que trabalhamos: Bangladesh, Malásia, Arábia Saudita, e Filipinas.



3.1 BANGLADESH

Começamos com Bangladesh. Logo após este conseguir Independência do Paquistão, em 1971, as Nações Unidas patrocinaram um projeto nacional de planejamento físico em Bangladesh, do qual participei. Enquanto outros membros da equipe se preocupavam com a estrutura legal urbana, organizando instituições de planejamento e revendo falhas da política anterior de habitação, fui incumbido da tarefa fascinante de definir onde o crescimento urbano futuro deveria ocorrer em Bangladesh. Dado que Bangladesh ilustra bem a estrutura da “cidade primária” com a capital Dacca sendo diversas vezes maior do que a segunda cidade do país, Chittagong, e que as densidades de população nesse país empobrecido se reduzem à medida em que, nos movemos do centro para a periferia, minha análise conduziu muito rapidamente à conclusão de que o crescimento urbano deveria ser incentivado em qualquer lugar, mas não no centro. E, naturalmente, Dacca estava situada no centro inoperante do país. De fato, a recomendação final da política foi que nenhum dinheiro deveria ser investido em Dacca, pois esta provavelmente poderia cuidar de si mesma. Penso que este é um exemplo de meu período ingênuo na vida, pois os políticos de Bangladesh, que focalizavam virtualmente toda sua atenção sobre Dacca como a cidade a mais rica e mais culturalmente diversa da nação, ficaram espantados com tal recomendação. Contudo, uma coisa interessante sobre o analista de política urbana é que nós não estamos tentando ganhar uma competição de popularidade, mas na verdade agindo como os juizes em um jogo de futebol internacional. Nós observamos, e então dizemos o que realmente se está passando.

Além disso, a política de Bangladesh deveria representar a necessidade no país de controlar fluxos de migração como meio de conseguir desenvolvimento. A hiper-povoada Dacca agiria como um dreno no desenvolvimento, pois desviaria todos os recursos nacionais de outras áreas potencialmente produtivas. Ao final, dada a decisão política de continuar a execução das políticas que conduziam ao crescimento descontrolado da ‘cidade primária’, alguns problemas que atingiam a economia de Bangladesh nos anos de 1970 continuam até hoje.

3.2 MALÁSIA

Um segundo exemplo de política urbana pode ser encontrado na Malásia. A Malásia é um país pequeno surpreendente, com uma população relativamente pequena e abundância de recursos. Durante o período colonial britânico, chineses e indianos foram incentivados a migrar para a Malásia: os chineses para a extração da bauxita, e os indianos para construir e operar as estradas de ferro. Ambos os grupos permaneceram e prosperaram, e têm hoje rendas mais elevadas do que os malaios nativos, embora estes constituam mais de 54% da população. Em consequência, os malaios controlam o governo, que é, afinal, uma democracia, enquanto os chineses e os indianos são “homens de negócios bem sucedidos”. Não surpreendentemente, a maioria malaia organizou uma política urbana que incentiva os malaios rurais a se tornarem urbanos (visto que as rendas urbanas são mais elevadas do que rendas rurais) e a se mudarem



do nordeste da Península Malásia para o sudoeste (pois as rendas são mais elevadas no sudoeste). Incentivos especiais são fornecidos para “homens de negócios”, estudantes, e migrantes malaios urbanos em busca de habitação como meio de equalizar as oportunidades e superar desvantagens do passado (CHOGUILL, 1994). Assim, a política urbana malaia é baseada na idéia de Hollis Chenery de redistribuição com crescimento (CHOGUILL, 1993; FOO; YUEN, 1999), designando uma proporção do crescente bolo malaio para os malaios – uma política que reflita uma necessidade que o governo sente que existe, bem como a realidade do país.

O caso malaio ilustra claramente as características multi-facetadas do conceito de ‘sustentabilidade’. Para conseguir sustentabilidade, políticas são necessárias dentro das esferas econômica, tecnológica, ambiental, e social. Os malaios não se esquecem dos motins que ocorreram em maio de 1969, quando o ressentimento do malaio nativo contra os chineses e indianos mais ricos alcançou um ponto efervescente e ameaçou a continuação da sociedade multi-cultural malaia como um todo. A política malaia é dirigida obviamente à sustentabilidade social, vendo-a como tão importante quanto outros objetivos possíveis da política urbana.

3.3 ARÁBIA SAUDITA

A Arábia Saudita fornece um outro exemplo de política urbana (AL-HATHLOUL; EDADAN, 1995). Este reino do deserto foi, até 1932, meramente uma vasta área arenosa ocupada por diversas tribos briguentas. Com o começo da produção do petróleo, em 1938, a família Saud governante reconheceu a necessidade de estabilidade, a qual somente poderia ser realizada pelo assentamento dos beduínos nômades em algo que se assemelhasse a áreas urbanas. Contudo, foi apenas na década de 1980 que uma política urbana completa começou a emergir no reino. O objetivo desta política era evitar que todos no reino se assentassem nas cidades maiores de Jeddah e Riad. Conseqüentemente, uma política de desenvolvimento espacial completa, com pólos de crescimento e complexos industriais, foi adotada para espalhar a população pelo país. A riqueza do óleo da nação foi usada para superar a falta de água, com a construção de fábricas de dessalinização da água do mar para fornecer água às partes mais secas do deserto, nivelando as diferentes regiões do país, juntamente com estradas e outra infra-estrutura, e habitação altamente subsidiada. Espalhando a população em torno do território, em assentamentos urbanos, esperava-se corretamente que o nacionalismo, ao contrário do tribalismo, pudesse ser promovido. Talvez menos bem sucedida tenha sido a tentativa de desenvolver uma economia alternativa à exploração do petróleo, embora indústrias e negócios tenham sido criados em várias partes do país, operadas principalmente por mão-de-obra barata importada de outros países.

As circunstâncias da Arábia Saudita resultaram em um tipo peculiar de política urbana. Nos termos de nossa discussão anterior, preferiu-se conseguir estabilidade política, isto é, sustentabilidade social, em vez de sustentabilidade econômica. Ao mesmo tempo, este país mostra claramente a natureza dinâmica do conceito de “sustentabilidade



social”, pois a sociedade saudita virtualmente não progride desde sua unificação, contribuindo deste modo a algumas das tensões que existem atualmente no Oriente Médio. Quando o óleo acabar, como inevitavelmente acontecerá um dia, a Arábia Saudita terá que reconsiderar muitas das decisões políticas do passado, pois a situação atual, baseada em recursos não-renováveis, claramente não é sustentável.

3.4 FILIPINAS

Meu quarto exemplo são as Filipinas. Para mim, este é um exemplo um tanto especial, pois conduzi um projeto patrocinado pelo Banco Asiático de Desenvolvimento para escrever a política urbana filipina em 1999, e tenho trabalhado lá mais freqüentemente do que em outros lugares nos últimos anos. Conseqüentemente, espero que me perdoem se eu falar sobre este país mais extensivamente.

As Filipinas são um país incomum, consistindo em mais de 7.000 ilhas. Tem uma população de aproximadamente 77 milhões de habitantes e uma taxa de crescimento ao redor de 2,3% ao ano. A população é 58% urbana, e a cidade maior, Manila Metropolitana, tem uma população de cerca de 10,4 milhões de pessoas. Manila tem a distinção de ter uma das densidades de população mais elevadas do mundo, com 46.000 pessoas por quilômetro quadrado, o que dá uma idéia do desconforto de seus residentes (CHOGUILL, 2001b). Pode-se comparar com a cidade brasileira do Recife, que tem a densidade mais elevada entre as cidades do Brasil, com 6.230 pessoas por quilômetro quadrado (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, 1994).

Acredito, entretanto, que a característica marcante das cidades filipinas é a pobreza que existe e que é tão claramente evidente. Embora as Filipinas sejam consideradas um país de renda média quanto ao PNB per capita, situa-se apenas em 131º lugar entre os 206 países para os quais o Banco Mundial coleta dados regularmente (comparado ao Brasil que está em 81º) (WORLD BANK, 2001). Contudo, o PNB per capita é uma medida um tanto sem sentido, pois, primeiramente, é uma medida “de crescimento”, e em segundo lugar, não nos diz nada sobre distribuição de renda e sobre o padrão de vida das pessoas mais pobres do país.

Oficialmente, 28% dos residentes urbanos e 53% dos residentes rurais das Filipinas caem abaixo da ‘linha nacional de pobreza’ de aproximadamente US\$ 2 por dia (comparado à “média” nacional de 17% para o Brasil em 1997, ou, se aceitarmos a validade contínua dos dados de 1990, de 13% em áreas urbanas e de 33% em áreas rurais). Embora o uso de uma “linha de pobreza” esteja sujeito a considerável crítica entre os estatísticos da pobreza, ela nos diz muito claramente que nós estamos tratando de uma população com determinadas características (RAKODI, 1995). E a distribuição da renda filipina, assim como a de muitos países é distorcida a favor dos ricos, embora não tão severamente quanto aqui no Brasil. Nas Filipinas, os 10% mais pobres da população recebem 2,3% da renda, enquanto os 10% mais ricos recebem 37% (no Brasil, os 10% mais pobres recebem menos de 1% enquanto os 10% mais ricos recebem 48%, fazendo a distribuição da renda, aqui, a mais desigual do mundo!).



Como na maioria dos países subdesenvolvidos, o que nós vemos nas Filipinas é uma série de problemas sérios que se estendem através de um número de setores urbanos: habitação, infra-estrutura, meio-ambiente, emprego, saúde, transporte. São estas áreas que nós desejaríamos tratar, se pudéssemos, com uma política urbana nacional.

O problema urbano filipino pode ser representado por um diagrama circular. No começo do processo de formulação da política urbana filipina, parecia que uma das áreas onde o impacto mais fácil poderia ser conseguido (embora desde então eu ainda esteja querendo saber se isto é correto ou não) seria a eficácia do governo local urbano. Se começarmos com a suposição de que há um governo local urbano inadequado, um resultado importante disto, em uma estrutura urbana nacional com populações rapidamente crescentes, é o desenvolvimento ilegal da terra urbana. Por causa do desenvolvimento ilegal da terra urbana, um resultado quase inevitável é a habitação urbana de baixa qualidade. Por conta disso, há pouco incentivo para que as autoridades forneçam infra-estrutura urbana e, se o fizessem, ficaria caro, dado o arranjo espacial da habitação. Contudo, o resultado da infra-estrutura urbana inadequada é a deterioração do ambiente urbano. E um ambiente urbano pobre, não surpreendentemente, resulta em saúde pobre entre os residentes urbanos. E por causa da saúde pobre dos residentes urbanos, o resultado principal é a baixa produtividade da mão-de-obra e a baixa renda, que é, naturalmente, um contribuinte preliminar à condição inicial do governo urbano local inadequado. Agora, embora este “círculo causal vicioso” seja uma super-simplificação da realidade, pois há muitos fatores causais e muitos resultados para cada problema identificado, ele serve a uma finalidade útil. Afinal, nós estamos usando este “círculo causal” para nos decidir por onde começar a atacar os problemas urbanos.

Há duas opções, um tanto quanto claras, que parecem refletir o debate sobre política em relação à política de desenvolvimento econômico nos anos de 1960: deveríamos seguir Ragnar Nurske e assim sendo seguir princípios de crescimento “equilibrado” (NURSKE, 1961), tratando de um número de áreas diferentes ao mesmo tempo, ou deveríamos seguir Albert Hirschman, e assim sendo seguir a teoria do crescimento “desequilibrado” (HIRSCHMAN, 1959), e concentrar esforços em um único ponto no “círculo causal”?

Nas Filipinas, esta decisão foi feita antes que o projeto de formulação da política urbana começasse, pois a secretária da habitação quis seguir na trilha da tradição filipina, o que significou que o exercício inteiro deveria ser participativo. A participação é um grande negócio nas Filipinas. Todos a esperam, dos empregados civis aos políticos, aos membros das ONGs, aos homens e às mulheres comuns nas ruas.

Acontece que, se trouxermos os problemas urbanos à discussão pública aberta, nas Filipinas ou talvez em qualquer outro país, não obteremos uma lista de sugestões de política *a la Hirschman* (1959), mas algo que se assemelhe a uma abordagem extensiva do problema. Desta forma, em consequência de restrições e oportunidades institucionais predeterminadas – isto é, em consequência da adoção de uma abordagem participativa na identificação dos problemas –, a abordagem “equilibrada” ga-



nhou como a única opção possível. Concordo totalmente com o fato de que esta foi a abordagem correta, pois introduziu idéias que provavelmente não haviam sido previamente exploradas em um fórum público.

Conseqüentemente, nós tivemos uma política com foco na pobreza que foi formulada por meios participativos.

Com relação ao “círculo causal”, criou-se seis temas na política:

- 1 Crescimento Urbano, Integração, e Metropolização.
- 2 Gerência da Terra Urbana.
- 3 Gerência Ambiental Urbana.
- 4 Infra-estrutura Física e Social.
- 5 Habitação e Regulamentação.
- 6 Governança e Gerência Urbanas.

Foi fazendo uso desses temas – que poderiam ser coincidentemente usados para se atacar os problemas identificados no “círculo causal” acima descrito – que a direção da política urbana nacional das Filipinas se estabeleceu. Um esboço inicial foi preparado e considerado por vários grupos de trabalho que focalizaram particularmente, mas não exclusivamente, sua área de interesse específica. Na base de seus comentários, o esboço da política foi revisado semanalmente, e no fim das cinco semanas iniciais, foi enviado às 12 regiões administrativas das Filipinas para uma consulta pública mais ampla (CHOGUILL, 2001b).

Vou dar uma idéia muito breve do que foi incluído em cada um desses temas:

Na área de Crescimento Urbano, Integração e Metropolização, o objetivo geral era promover o potencial econômico e a competitividade das áreas urbanas do país. Postulou-se que isto poderia ser conseguido promovendo alianças entre cidades bem como entre áreas urbanas e áreas rurais adjacentes, pela promoção da vantagem comparativa das cidades e pela gerência urbana apropriada nas mãos dos administradores do governo local.

Na importante área do tema Gerência da Terra Urbana, pode-se começar a ver os esforços que têm sido feitos para ajudar os pobres no contexto da sociedade local e para integrá-los no sistema urbano. Assim, o objetivo do tema era assegurar a acessibilidade e a capacidade de comprar terra para todos os grupos da sociedade. Isto seria conseguido por uma série de políticas que incluiriam a redução da terra inativa, seja esta propriedade da elite urbana ou do governo, e seu uso para a habitação. Um compromisso foi feito no sentido de se trabalhar por um sistema de títulos de terra inteiramente legais, um ponto que forneceria proteção aos invasores urbanos. A política urbana nacional também propôs a atualização dos planos de uso da terra que, entre outras coisas, foram instruídos a reconhecer a existência de invasores urbanos e a incorporá-los no plano.

A Gerência Ambiental Urbana foi vista como uma área importante para os pobres porque é este grupo, dentro da sociedade, que é mais afetado a nível local pelo



ar, pela água, pelo ruído e pela poluição da terra. O objetivo geral deste tema é claro: melhorar a qualidade do ambiente urbano. Sugeriu-se que este poderia ser conseguido por um número de políticas ambientais, incluindo consideração sobre questões ambientais em todos os esforços de desenvolvimento, o uso de “instrumentos de mercado” para proteger o ambiente, e o estabelecimento de padrões ambientais nacionais mínimos. Além disso, a política urbana propõe uma aceleração na adoção de um Ato Água Limpa, e a aplicação da lei no caso do Ato Ar Limpo, que havia sido adotado em 1999.

A quarta área de interesse era a Infra-estrutura Física e Social. É interessante notar que, nas Filipinas, a infra-estrutura urbana é vista como responsabilidade principal do governo local. Dada a situação de poucos recursos dessas unidades de governo, o objetivo geral de assegurar a disponibilidade de infra-estrutura para promover a saúde e a produtividade era um tanto quanto importante para o governo local. Políticas para apoiar este objetivo incluíam a expansão de oportunidades para que o setor privado forneça infra-estrutura, dando prioridade à manutenção e à reabilitação da infra-estrutura existente em vez da construção de nova infra-estrutura, e a introdução de um sistema rigoroso para coletar taxas relativas ao fornecimento de infra-estrutura e para designar esses rendimentos à manutenção e ao desenvolvimento de infra-estrutura. Além disso, serviços sociais foram dirigidos para promover a capacidade de ganho de grupos de baixa-renda.

A habitação é uma das áreas mais importantes consideradas na política. Muitos filipinos sentem que habitação e desenvolvimento urbano são a mesma coisa, porque a habitação afeta provavelmente suas vidas mais do que qualquer outro elemento. O objetivo geral deste grupo de políticas foi assegurar que todas as camadas da população tivessem acesso à habitação adequada, não obstante suas rendas. Este grupo de políticas reconheceu que o papel preliminar do governo seria estabelecer uma estrutura em que todos poderiam encontrar habitação apropriada, apelou pela mobilização de todos os elementos da sociedade filipina para resolver os problemas de habitação existentes, decidiu que 80% do orçamento da habitação deveria ser devotado à habitação social, e assegurou que os subsídios dos governos para a habitação fossem transparentes e incluídos explicitamente no orçamento da habitação.

A área final da política foi dirigida à Governança e Gerência Urbanas. O objetivo geral do tema era fortalecer a capacidade local de controlar todos os aspectos do crescimento e do desenvolvimento urbanos. As políticas propostas para dar suporte a este objetivo incluíam o encorajamento dos governos locais para expandir sua base de rendimentos e de coleta, o desenvolvimento da capacidade de agir dos governos locais, a promoção de empreendimentos em parceria com o setor privado, e o encorajamento do uso do planejamento e da administração metropolitanos como medidas de eficiência. Essas políticas incluíam muitos detalhes importantes que ao final provavelmente fortaleceriam a posição dos pobres na sociedade urbana filipina, os quais, para efeito desta apresentação, não tenho tempo para expandir. Cito apenas dois exemplos: 1 a expansão da base de rendimento do governo local inclui medidas como taxação de grandes propriedades de terra ociosa para forçar tais áreas a abrigar



a população de renda mais baixa; e 2 a eficiência financeira das unidades de governo local pode ser melhorada através de empreendimentos conjuntos com o setor privado, incluindo o setor informal.

A política urbana filipina tenta abranger os 4 componentes da sustentabilidade: o econômico, o ambiental, o tecnológico, e o social. Contudo, sua característica principal é a diminuição da pobreza, pois este era obviamente o problema principal que o país enfrentava. Assim, a política urbana filipina é a que demonstra mais claramente, entre os quatro casos que examinamos, como os objetivos da sustentabilidade podem ser incorporados em uma política urbana nacional.

4 A POLÍTICA URBANA NACIONAL DO BRASIL – O ESTATUTO DA CIDADE

Neste momento, gostaria de estender a análise previamente desenvolvida para o Brasil e, em particular, rever a lei recentemente adotada de número 10.257 de 10 de julho de 2001, mais popularmente conhecida como o Estatuto da Cidade.

Como vocês sabem, esta nova lei é a formalização das idéias de um movimento iniciado muitos anos antes, ainda na década de 1960. Em 1988, quando a nova Constituição do Brasil estava sendo escrita, esse movimento conseguiu incluir um capítulo específico sobre política urbana no texto constitucional. Na década seguinte, o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR) – uma organização constituída da aliança entre acadêmicos, entidades profissionais, moradores de favelas, ONGs, movimentos sociais, e outros agentes – se estabeleceu. Finalmente, em 2001, o Estatuto da Cidade, introduzindo idéias de participação popular, foi ratificado. Mais recentemente, o Estatuto da Cidade tem sido divulgado na forma de um livreto e de um artigo curto em uma publicação das Nações Unidas (INSTITUTO PÓLIS, 2002).

Embora muitos dos dispositivos legais do Estatuto da Cidade já estivessem em vigor antes de sua criação, estes se encontravam dispersos, e não organizados na forma de uma lei urbana nacional. Tem sido argumentado que “o Estatuto da Cidade confirmou e ampliou o papel político-legal fundamental das municipalidades na formulação dos guias para o planejamento urbano bem como na condução do processo de desenvolvimento e gerência urbanos” (INSTITUTO PÓLIS, 2002). Os objetivos gerais do Estatuto são determinados no Artigo 2º da lei.

Na revisão anterior das políticas urbanas em Bangladesh, Malásia, Arábia Saudita e Filipinas, ficou aparente que os formuladores dessas políticas urbanas nacionais planejaram medidas legais e administrativas em uma tentativa de retificar os problemas urbanos principais que identificaram. Conseqüentemente, ao avaliar o Estatuto da Cidade Brasileira, embora não possa ser possível neste estágio da história identificar precisamente os problemas que os administradores urbanos dos anos de 1980 estavam tentando superar, podemos pelo menos identificar os problemas que existem nas cidades brasileiras hoje, e então aplicar os componentes da política urbana para ver se podemos esperar que resultem em soluções para esses problemas.



Uma lista simples de problemas urbanos brasileiros (não em ordem de importância) incluiria indubitavelmente as seguintes nove questões gerais:

- 1 O pobre acha difícil adquirir terra, é-lhe negado acesso ao financiamento para a habitação, e, conseqüentemente, ele tende a viver em habitação de baixa qualidade.
- 2 Na maioria das cidades brasileiras, as densidades são relativamente baixas, resultando em infra-estrutura cara.
- 3 A infra-estrutura urbana é inadequada, o que resulta em um meio-ambiente em deterioração.
- 4 Os planejadores acham muito difícil focalizar as provisões dos planos que elaboraram.
- 5 Virtualmente, todas as cidades brasileiras têm níveis elevados de congestionamento de tráfego.
- 6 Há uma profunda falta de confiança no governo municipal por parte de todos os setores da sociedade urbana.
- 7 Há falta de alianças inter-urbanas e urbano-rurais que possam ser usadas para superar a pobreza em áreas da periferia e rurais.
- 8 Há, em quase todas as cidades brasileiras, bolsos de pobreza onde há uma necessidade significativa de geração de emprego.
- 9 Mesmo para o observador mais ocasional, é aparente que alguns residentes urbanos têm significativamente mais influência em questões urbanas do que outros.

A questão 1 foi abordada parcialmente pela política pois o Artigo 9º permite que os invasores reivindiquem a terra em que estão vivendo. Esta iniciativa, bem como outras presentes no Estatuto da Cidade, já estava disponível aos moradores ilegais das maiores cidades brasileiras, antes da aprovação do Estatuto. Infelizmente, muito pouco foi introduzido no Estatuto com respeito à habitação e, particularmente, ao financiamento da habitação.

Um tratamento para a questão 2, referente a baixas densidades, foi incluído se as autoridades urbanas usarem o Artigo 5º (o qual permite o uso de terra sub-utilizada) e o Artigo 7º (o qual permite a taxaço da terra sub-utilizada e não utilizada até um máximo de 15% do valor de terra) para tratar desta questão.

A questão 3, referente à infra-estrutura inadequada, pode vir a ser parcialmente remediada pelo uso agressivo das assim chamadas “operações urbanas consorciadas”, mecanismo internacionalmente conhecido como ‘reajustamento da terra’, como meio de fornecer serviços urbanos, conforme permite o Artigo 46.

O problema da confiança no governo municipal, conforme identificado na questão 6, melhoraria com a participação popular em decisões durante a execução do plano municipal, conforme incentivado no Artigo 43, e com a implantação do orçamento participativo, conforme o Artigo 44. Se isto superaria realmente as disparidades de influência, como nota a questão 9, é um tanto duvidoso.



A partir desta perspectiva, então, fica evidente que o Estatuto da Cidade alcança pouco ao endereçar os problemas óbvios enfrentados pelas autoridades urbanas brasileiras. Dois dos nove problemas poderiam ser superados, dois seriam parcialmente abordados, enquanto os cinco restantes seriam ignorados.

Há, entretanto, outros desapontamentos mais sérios com as provisões do Estatuto da Cidade.

Embora a aplicação de um imposto territorial sobre a terra ociosa possa ajudar a aumentar as densidades urbanas, o limite superior deste imposto é de 15% após 5 anos, o que não parece adequado para fazer a terra não-utilizada vir a ser utilizada quando se leva em conta, por exemplo, a taxa de inflação. Desde que, a cada ano, os impostos podem no máximo ser dobrados, isto sugere um ponto muito baixo por onde começar. Após 5 anos, um imposto de 15% sobre o valor da terra não é muito, considerando que o Brasil tem atualmente uma taxa de 10% de inflação. Assim, este imposto territorial não é não mais do que uma punição muito suave para os latifundiários especuladores.

Parece haver grandes problemas com as várias provisões sobre os planos diretores no Estatuto da Cidade. A lei coloca ênfase no uso de tais planos diretores no planejamento urbano, mas não define claramente esses planos no Artigo 40. Para serem efetivos, maior ênfase deveria ter sido devotada ao que deve ser incluído nos planos diretores, pois importantes elementos como áreas de crescimento rápido, áreas ambientalmente sensíveis, áreas de renovação e reservas de cinturão verde são aparentemente excluídas embora quase sempre necessitem provisões especiais. De fato, confiança total no plano diretor pode não ser uma idéia muito boa porque tais planos são ferramentas muito inflexíveis para se usar no tratamento de cidades que estão crescendo rapidamente. Frequentemente, os planos diretores tendem a ser uma receita certa para planos obsoletos, e, portanto ignorados, e podem talvez explicar porque os planos urbanos atuais das cidades brasileiras não são bem implementados. Além disso, o horizonte do planejamento para os planos diretores é muito curto, porque os planos devem ser revisados a cada 10 anos.

É pena que a lei requeira que somente cidades com uma população acima de 500.000 pessoas preparem planos diretores detalhados incluindo planejamento do transporte e do uso da terra. Dada a taxa de crescimento rápida de muitas cidades brasileiras, tal consideração deveria ser incorporada no processo do planejamento muito mais cedo, enquanto as cidades são ainda pequenas.

A inclusão da participação popular no processo do planejamento é admirável, mas é preciso que se defina exatamente onde deve ser incorporada, porque de outra forma será ignorada, e o benefício da provisão será perdido.

Do meu ponto de vista, entretanto, a deficiência mais significativa do Estatuto da Cidade não está nestas áreas, mas nas áreas da política que são ignoradas completamente. A lista de áreas ignoradas é um tanto extensiva:

- Não há nenhuma tentativa de definir “sustentabilidade”, mesmo que esta seja mencionada explicitamente no Artigo 2º.



- Não há nenhuma consideração das questões de planejamento metropolitano, isto é, daquelas áreas onde jurisdições urbanas se interceptam, com potencial para economias ao compartilharem instalações e serviços.
- Não há nenhuma menção de integrar as áreas urbanas com as áreas rurais circunvizinhas, como meio de promover o crescimento econômico em áreas periféricas e rurais.
- Não há nenhuma menção das questões relacionadas ao desenvolvimento da habitação para os pobres, à exceção da legalização da terra que ocupam.
- Não há nenhuma menção da provisão de financiamento para a habitação no setor privado.
- Não há nenhuma menção sobre o fornecimento de terra para os pobres, à exceção daqueles que já ocupam a terra e conseqüentemente se beneficiariam do Artigo 9º
- Não há nenhuma menção de questões ambientais urbanas, tais como a poluição de ar, a poluição da água e a terra contaminada.
- Não há nenhuma menção de desenvolvimento da infra-estrutura nas cidades onde as deficiências existem, à exceção do potencial do mecanismo de ‘reajuste da terra’ (operações urbanas consorciadas).
- Não há nenhuma menção dos ganhos que possam resultar das parcerias público-privadas.
- Não há nenhuma menção de questões de geração de renda ou de emprego.
- Não há nenhuma menção de redução da pobreza enquanto um alvo.
- Não há nenhuma menção da maioria das questões de governança municipal urbana.

Estas são, infelizmente, omissões muito sérias, que irão restringir os ganhos do Estatuto da Cidade a menos que sejam remediadas com emendas à lei existente.

5 CONCLUSÃO

Em conclusão, o que emerge desta discussão é que há relações próximas entre os conceitos de sustentabilidade e política urbana. A idéia de sustentabilidade dos assentamentos humanos fornece um tipo de objetivo geral ao processo de formulação de políticas, enquanto a política urbana fornece a base sobre a qual as idéias de sustentabilidade podem se tornar realidade.

Além disso, como o “círculo causal” previamente discutido indica, é errado ver as questões de política urbana como independentes umas das outras, porque estas questões freqüentemente estão inter-relacionadas. Este foi um ponto importante, nas consultas que conduziram à formulação da política urbana nacional das Filipinas.

Isto sendo verdade parece que há muitas maneiras diferentes de se conseguir sustentabilidade, embora algumas pareçam claramente mais prováveis do que outras. Exemplos de sucessos e de falhas foram vistos nos quatro países que examinamos. Esta estrutura analítica foi aplicada então ao Brasil como uma maneira de avaliar o Estatuto da Cidade.



O caso brasileiro foi visto como um tanto desapontador. Apesar das esperanças elevadas, parece que considerável atenção e muitas revisões serão necessárias para que o Estatuto da Cidade se transforme numa política urbana nacional completa e adequada. Determinados problemas urbanos serão amenizados pela nova política, mas outros permanecerão e sem dúvida se tornarão mais sérios com o tempo. A ratificação do Estatuto da Cidade foi uma etapa significativa na direção certa, e o objetivo deste exercício analítico não é diminuir esta realização. Todavia, ainda há muito a ser feito.

Buscando melhorias nos setores econômico e social, e na qualidade do ambiente urbano, simultaneamente, a política urbana deve tentar ir além da mera eficiência e atingir um novo patamar, o de criar uma cidade acolhedora (*caring city*). Salientar este objetivo é, acredito, a finalidade deste debate sobre sustentabilidade e política urbana.

Sustainable cities and urban policy: considerations about the national urban policy in Brasil

ABSTRACT

This article objective is to establish relations between the sustainability concept and the urban policies ideas. The sustainability issues constitute a guide line for the urban policy, which, by its turn, can lead to the human settlements' sustainability. Therefore the human settlements sustainability theoretical fundamentals are focused, including a brief view of my own work in this field. Following, I present the urban policy based in four countries experiences that try to reach this thing known as sustainability. After that this analysis is extended to Brazil, including a critical revision of the Brazilian urban policy as a way of achieving sustainability. Finally, some conclusions are presented.

Keywords: Urban policies. Urban environment. Sustainability.

REFERÊNCIAS

AL-HATHLOUL, Saleh; EDADAN, Narayanan (Ed.). *Urban Development in Saudi Arabia: challenges and opportunities*. Riyadh: Dar Al Sahan, 1995.

CHENERY, Hollis B. et al. *Redistribution with Growth: An Approach to Policy*. Washington, D.C.: World Bank, 1973.

CHOGUILL, Charles L. Controlled Third World Decentralisation: a tale of two countries. In: CADMAN, D.; PAYNE, G. K. (Ed.). *The living city: towards a sustainable future*. London: Methuen, 1990. p. 212-220.

_____. Manila: city of Hope or a Planner's Nightmare? *Built Environment*, Oxford, v. 27, no. 2, p. 85-95, 2001a.



CHOGUILL, Charles L. Spatial Planning for Urban Development in Bangladesh. *United Nations Centre for Regional Development Working Paper*, Nagoya, p. 82-83, 1982.

_____. Sustainable cities: urban policies for the future. *Habitat International*, [Holanda], v. 17, no. 3, p. 1-12, 1993.

_____. Sustainable human settlements in an urbanising world. *A Report to the United Nations Commission on Human Settlements*, [S. 1.], 1994.

_____. Urban Policy as Poverty Alleviation: the experience of the Philippines. *Habitat International*, [Holanda], v. 25, no. 1, p. 1-13, 2001b.

FERNANDES, Edésio. New State Aims to Make Brazilian Cities More Inclusive, *Habitat Debate*, [S. 1.], v. 7, no. 4, 2001.

FOO, A. F.; YUEN, Belinda (Ed.). *Sustainable Cities in the 21st Century*. Singapore: University Press, 1999.

HARDOY, Jorge E.; MITLIN, Diana; SATTERTHWAITTE, David. *Environmental problems in third world cities*. London: Earthscan, 1992.

HIRSCHMAN, Albert. *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press, 1959.

HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT COORDINATING COUNCIL, with the Assistance of the Asian Development Bank, National Urban Development and Housing Framework 1999-2004. Manila, 2000.

INSTITUTO PÓLIS. *The statute of the city: New Tools for Assuring the Right to the City in Brasil*. São Paulo, 2002

INTERNATIONAL UNION FOR THE CONSERVATION OF NATURE AND NATURAL RESOURCES. *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development*, Gland, 1980.

NURSKE, Ragnar. *Problems of capital formation in underdeveloped countries*. New York: Oxford University Press, 1961.

RAKODI, Carole. Poverty Lines or Household Strategies? a review of conceptual issues in the study of urban poverty. *Habitat International*, [Holanda], v. 19, no. 4, p. 407-426, 1995.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Human Development Report 1994*. New York: Oxford University Press, 1994.

WORLD BANK. *World Development Report 2000/2001: attacking poverty*. New York: Oxford University Press, 2001.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press, 1987.

SITES CONSULTADOS

<http://www.direitoacidade.org.br>

<http://www1.jus.com.br>

<http://www.portalcpp.com.br>

http://www.interlegis.gov.br/processo_legislativo

