

Origens de uma política urbano-ambiental

Origins of contemporary urban environmental policies

Clovis ULTRAMARI*

RESUMO

Este artigo discute a imposição de responsabilidades crescentes à gestão urbana na busca de soluções para problemas sociais e ambientais. Por um lado, as cidades são o cenário para programas de investimentos estrangeiros que obrigam governos nacionais a ajustes estruturais; por outro, assumem o compromisso do resgate de suas populações por meio de iniciativas próprias. Paralelamente, essas cidades, na falta de referência nacional em termos de uma política urbana de país, internaliza discursos internacionais, ora progressistas, ora tradicionais; na maioria das vezes, reproduzindo o interesse de agências financiadoras ou de fomento. A fonte referencial das políticas urbanas passa a ser então diversificada. Para ilustrar algumas das idéias do artigo, exemplifica-se posições de autores e gestores urbanos com atuação internacional e vinculados a instituições que se considera formuladores e/ou fomentadores de políticas.

Palavras-chave: desenvolvimento sustentável, políticas públicas, planejamento urbano, agências internacionais de investimento

ABSTRACT

This article discusses the increasing responsibilities to be fulfilled by the city management in finding solutions to social and environmental problems. On one side, cities are the locus of international loans programmes that oblige national governments to adopt structural adjustments; on the other, cities are obliged to rescue their population from social crises. At the same time, these cities, lacking national reference in terms of a country urban policy, adopt international models, some progressist, some very traditional. Sources for these policies are now diverse. In order to illustrate some ideas, the article presents examples of statements made by scientists and city managers representing institutions that formulate and foster policies at international level.

Key-words: sustainable development, public policies, urban planning, finance international agencies

* Arquiteto, aluno do curso de doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento, da Universidade Federal do Paraná.

O presente artigo procura iniciar uma discussão sobre a crescente relevância que se tem imposto às cidades, na busca de soluções para problemas sociais, ambientais e econômicos, sejam eles de ordem nacional ou global e que, portanto, vão além de seus limites territoriais e dos tradicionais compromissos estipulados em suas políticas urbanas locais. Seria possível mesmo arriscar dizer que políticas nacionais de interesse social, econômico e ambiental hoje são computadas repetidamente no rol de responsabilidades das cidades, ou seja dos poderes locais, agregando pois mais compromissos àquele que gere espaços urbanos e às comunidades aí residentes. “A maneira como as cidades gerenciam seu desenvolvimento, incluindo a atração de indústrias, é de grande importância na determinação do nível de desenvolvimento econômico [do país]. Governos urbanos podem incentivar o desenvolvimento econômico assim como podem provocar retrocessos” (WORLD BANK, 2000, p. 126).

Para iniciar um entendimento de qual é esse papel da cidade, quem o impõe e qual a representatividade daquele que o apresenta e o defende, serviu-se aqui de posicionamentos apresentados por agências e organizações não-governamentais internacionais – financiadoras ou de apoio¹ –, assim como dos próprios governos locais que assimilam teorias e práticas em seus processos de gestão urbano-ambiental.

Políticas de consenso

Considerando a falta de políticas urbanas nacionais,² ou então da constituição de suas diretrizes em interven-

ções com resultados imediatos para alteração positiva na apropriação dos recursos urbanos, vê-se valorizar o interesse de outros discursos e interesses generalizadores e homogeneizantes, demonstrando ainda, entre gestores e estudiosos da cidade, uma aparente necessidade de “verdades universais”, modelos que possam ser adotados tal qual defendido, por exemplo, pelo urbanismo modernista, ocidental, com regras únicas para realidades diferentes (vide a defesa da tradicional zonificação da cidade). Assim, considerando que iniciativas locais (aquelas dos poderes municipais) dificilmente constituiriam um todo que substitua uma política nacional urbana, observa-se uma busca por parâmetros, diretrizes, modelos, priorizações chanceladas por instâncias de reconhecido respeito. A importância observada em relação à Agenda 21³, e depois em relação à Agenda Habitat II⁴ são exemplos dessa busca por políticas de valores universais, parâmetros que possam ser adotados sem necessariamente debatê-los (ULTRAMARI, 1997). Não se fala aqui da implementação do disposto e acordado nesses documentos, mas sim do interesse que seus conteúdos têm despertado entre técnicos e gestores urbanos e da explicitação da importância e da ação refratária de defesa do que neles está anunciado. Isso indica que, se tais documentos, em algum momento foram criticados pelo fato de serem assinados por governos nacionais, ainda que com a participação de organizações não-governamentais, mas sem a participação formal de governos locais, agora são por eles tacitamente ratificados.

Na ausência de instrumentos de referência nacionais, esses acordos, ou sua internalização adaptada, são valorizados e suas implementações buscadas, substituindo mesmo aquilo que antes era prática a ser formulada por gover-

1 Entende-se aqui por instituições internacionais, financiadoras ou de apoio como 1) Aquelas que, consideradas tradicionais, constituem-se em agências de empréstimo, com princípios fortemente atrelados à política do país da origem do recurso e não necessariamente à realidade urbana do país tomador do empréstimo. Seus recursos são repassados aos governos tomadores, o programa ou projeto é executado sob a responsabilidade desses mesmos governos (no caso urbano brasileiro, sobretudo estaduais e municipais). Assumem uma função de fiscalização, no intuito de meramente acompanhar a exata aplicação do recurso, conforme estabelecido no programa ou projeto, sem, porém, participar diretamente da sua execução. É exemplo o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento; 2) Agências de apoio ou fomento que, ainda pouco representativas no cenário urbano brasileiro, provocam impactos positivos crescentes e caracterizam-se pelo seu envolvimento direto na execução do programa ou projeto. Sua participação se dá por meio da alocação de técnicos em tarefas gerenciais e executivas, e não meramente fiscalizadoras da inversão de recursos financeiros. Os exemplos aqui são mais atomizados, constituindo-se sobretudo em organizações não-governamentais de países ricos atuando em países pobres; e 3) Agências internacionais que difundem conhecimento e procuram assegurar a aplicação de acordos multilaterais de interesse para os espaços urbanos. São exemplos as iniciativas da Organização das Nações Unidas, como a elaboração da Agenda 21, em 1992 e da Agenda Habitat II, em 1996, assim como da posterior difusão de seus conteúdos.

2 A ausência desses esforços tem sido há muito criticada no Brasil, seja pela clara demanda pela elaboração de uma política urbana nacional (não considerando-se aqui o entendimento de que a omissão também pode ser considerada uma forma velada, porém deliberada de política), seja pela crítica feita a sucessivas reduções e/ou falta de continuidade nas estruturas político-administrativas federais para o trato da questão das cidades. Alguns autores, vivenciando uma época em que os recursos federais para intervenções urbanas eram consideráveis, no entanto, advogam a tese de que existe uma política urbana de fato, aquela que ocorre pela intervenção, como é o caso de Maria Adélia de Souza, citada por Souza (1985, p. 23). Cf. SOUZA, C. M. *Metropolização brasileira: uma análise dos anos setenta*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1985.

3 Cf. CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992, Rio de Janeiro. *Agenda 21*. Curitiba: Ipardes, 1997. 260 p.

4 Cf. CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE ASSENTAMENTOS HUMANOS, 2., 1996, Istambul. *Habitat II*. Istambul: [s. n.], 1996.

nos nacionais. “Nesse sentido, a Agenda 21 constitui verdadeiro plano de ação mundial para orientar a transformação de nossas sociedades, pois identifica, em 40 capítulos, 115 áreas de ação prioritária” (GUIMARÃES, 1999, p.1). No Brasil, essa valoração atribuída ao documento da Agenda 21 é também recorrente, seja da parte dos poderes locais que se lançam na tentativa de implementar seus princípios,⁵ seja em nível de governo federal que muitas vezes parece substituir, oficialmente, seu compromisso tradicional de formular políticas urbanas para o país pela defesa da simples assimilação de documentos consorciados internacionalmente. “Tornadas realidade, as Agendas 21 poderão fertilizar toda a vida econômica, social e política do país com o novo conceito de desenvolvimento fundamentado na qualidade ambiental e na justiça social”, afirmou o Sr. Ministro do Meio Ambiente, José Sarney Filho, nos trabalhos de discussão da Agenda 21 Brasileira. Se, no entanto, alteraram-se as origens da formulação dessas políticas urbano-ambientais, permanecem as grandes expectativas: “Vencido esse desafio [o da elaboração da Agenda 21 Nacional] o país terá sua Agenda 21, cuja implementação trará um novo padrão de desenvolvimento refletido nas políticas públicas e privadas e nos hábitos de consumo dos cidadãos” (CARVALHO, apud NOVAES, 2000, p. iv).

A migração, pois, do dito internacionalmente e assumido por governos nacionais parece seguir um caminho com aparência de fácil trajetória:

A Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em Istambul, 1996, obrigou um certo número de agências de cooperação internacional a tomar uma posição frente à crescente população urbana e ao desafio imposto ao desenvolvimento sustentável urbano. Muitos países estabeleceram diretrizes, estratégias e prioridades nos anos que se seguiram à Conferência, assim como têm trabalhado em questões relativas à pobreza urbana desde então (MILBERT, 2001, p. 7).

Os princípios observados nesses documentos são, também, observados nos discursos das agências vincula-

das à estrutura da ONU. Além da Agência Habitat para Assentamentos Humanos, proponente e difusora da agenda de mesmo nome, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento / PNUD, Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente / PNUMA, United Nations Children's Fund / Unicef e Organização Mundial da Saúde / OMS, corroboram os dois documentos acima citados; todas elas atuando de acordo com uma agenda que procura, minimamente em nível teórico, resultados que consideram “sustentáveis”. A semelhança de seus posicionamentos parece, pois, visualizar uma proposta velada de políticas urbano-ambientais que contemplam: 1) continuidade de resultados (uma das matizes do conceito de sustentabilidade, a temporal, e também freqüente nos casos de empréstimos de agências internacionais: a garantia de que a instância tomadora de recursos será capaz de continuar gerando resultados positivos uma vez cessado o desembolso da agência financiadora ou de apoio; 2) a mitigação de impactos ambientais quando da implantação dos projetos urbanos, indicando a agregação de componentes ambientais quando, por exemplo, de financiamentos para intervenções urbanas; 3) participação comunitária e parcerias governo-comunidade (princípios sempre presentes) e; 4) racionalidade institucional em termos de planejamento, implantação, controle e monitoramento, por meio, quase sempre, da descentralização político-administrativa. No entanto, evidentemente, deve-se observar que a transformação da retórica ambiental em resultados efetivos para a população tem se mostrado um fato de difícil consecução (LEIS, 1993). A própria avaliação oficial desses documentos, como foi o caso da reunião Rio+5,⁶ para avaliar os avanços no cenário global no quinquênio que se seguiu à Agenda 21, ou como, similarmente, se anuncia a Habitat II + 5⁷ confirmam essa perspectiva pouco alentadora.

No caso brasileiro, concomitantemente às mudanças desejadas e explicitadas nos documentos internacionais multilaterais aqui descritos, podendo outros a eles serem agregados, um arcabouço legal, com princípios semelhantes, tem sido intentado. Assim, pode-se dizer que a estrutura legal-institucional urbana brasileira tem vivenciado processos de transformação recente que influenciam e são in-

5 A informação de quantos municípios brasileiros estariam desenvolvendo ou que já desenvolveram processos de Agenda 21 local é de difícil apreensão. Experiência empírica do autor revela que esse número não poderia ser desprezado se considerada a demonstração de interesse, formal ou não, de elaborar Agendas 21 por parte de gestores municipais.

6 CONFERÊNCIA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS..., 1997, op. cit.

7 CONFERÊNCIA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS..., 1996, op. cit.

fluenciadas pelo impacto das ações de agências de financiamento, de apoio e de elaboradoras⁸ de documentos internacionais de consenso. É evidente pois que as condições legais inerentes às instituições brasileiras fazem com que regras estabelecidas internacionalmente sofram interferências fundamentais quando aplicadas em nível nacional. As novidades trazidas pela Constituição Federal de 1988,⁹ por exemplo, como a passagem do planejamento central, a partir de ensaios frustrados de políticas urbanas nacionais, para um processo de descentralização administrativa e o repasse de responsabilidades setoriais – ex.: educação e saúde – e do enfrentamento de problemas urbano-ambientais a competências do município são alguns dos fenômenos que também devem ser levados em consideração. À parte, os problemas de ajuste que essas transformações constitucionais têm provocado – a despeito de já se contar com mais de uma década de promulgação da Carta –, o enfrentamento de problemas urbano-ambientais pela instância mais próxima a essa fenomenologia (resultante da descentralização proposta) tem proporcionado alguns resultados – ainda que pontuais – inovadores e positivos.

Paralelamente, e constituindo também um tipo de agente que age em nível internacional, muitas vezes repetindo e aplicando o discurso das instituições acima, e que conta com influência crescente em cidades pobres, estão as instituições com sede e recursos obtidos em países ricos, que priorizam a canalização desses recursos para programas ou projetos com foco sobre áreas urbanas carentes e o trabalho conjunto com a comunidade. O que essas instituições estariam fazendo seria mesclar uma ação de repasse financeiro, até então reservada a agências tradicionais, como por exemplo o Banco Mundial, com a retórica muitas vezes progressista, das Agências da Organização das Nações Unidas. Entretanto, devido ao fato de muitas dessas instituições trabalharem com recursos das instituições tradicionais, pode-se estar repetindo, sob uma nova práxis, as mesmas relações que vigoram entre doadores e tomadores de recursos.¹⁰ A despeito dessas ressalvas, está cada vez mais evidente o ganho diferencial que se tem quando da avaliação dos resultados.

Most [dessas agências acima descritas] respond more effectively than conventional donor-funded (and recipient government implemented) projects to the needs and priorities of the inhabitants. They are also generally much cheaper, partly because they mobilize the resources and organizational capacities of low-income groups and their community organizations in ways that very few international agencies have managed to do. Some of these local organizations are funded by international agencies, but generally by international private voluntary organizations rather than official donor agencies (SATTERHWAITE, 1997, p. 1).

Políticas “de fato”

Como se vê, a assimilação de políticas internacionalmente elaboradas não se limita a fontes traduzidas em documentos de consenso, com reduzido potencial para discordância, mas ocorre também, e sobretudo, pela via de agências de financiamento e de apoio, as quais contam com o poder do recurso financeiro para que se façam assimilar seus princípios. Nesses casos, a política urbano-ambiental se constitui em “política de fato”, ocorrendo pelos critérios de rubrica de agências como o Banco Mundial ou de organizações não-governamentais de países ricos (muitas vezes apoiadas financeiramente por esse Banco ou seus similares). Quando a influência desses agentes não se faz pela via pragmática – a “política de fato” – esses agem simplesmente pela chamada “construção do conhecimento”.

...pode-se seguramente afirmar que se tornou [o Banco Mundial] uma instituição-chave no funcionamento do sistema capitalista em nível internacional. Tal relevância deve-se não só à sua capacidade de investimentos, mas também à sua capacidade institucional, em especial nos aspectos relacionados à formulação de políticas públicas para os países tomadores de empréstimos, que

8 Elaboradoras aqui tem o significado de “facilitadoras” de eventos para formulação de cartas internacionais, as quais são produzidas, e essa é uma das características fundamentais desses documentos, coletivamente.

9 Vale citar, dentre outras mudanças, as estabelecidas pelo Capítulo de Meio Ambiente, pelos diversos outros artigos com expressas preocupações ambientais, pelos capítulos que reiteram a autonomia municipal, pelo Artigo 182 que estabelece o interesse social da propriedade e exige Planos Diretores a cidades com mais de 20.000 habitantes e a autonomia estadual em criar regiões metropolitanas.

10 Essa posição é compartilhada por alguns profissionais que trabalham com projetos internacionais (discussão deste autor com Dr. Henri Akselrad/ IPPUR/UFRJ, Boston, Outubro, 1999).

na sua maioria são países subdesenvolvidos. (PEDLOWOSKI, 1998, p. 159).

Especificamente para o caso brasileiro, a influência parece ser ainda mais marcante:

...além da importante função meramente financeira, os Bancos têm atuado como ‘inteligência’ auxiliar do governo na elaboração de programas e projetos, como por exemplo, os programas responsáveis por políticas de ajuste estrutural, os projetos setoriais de desenvolvimento, os de combate à pobreza (...) Desse modo, parte das novidades em políticas públicas e projetos do governo brasileiro é, muitas vezes, o resultado de um trabalho de cooperação internacional em que o Banco Mundial e o BID tem um relevante papel (VIANNA JR, 1998, p. 82).

Nesse sentido, a própria revisão, há tempos desejada, do chamado padrão tecnicista, centralizado e autoritário (o qual caracteriza a gestão urbana brasileira na sua história mais recente, pelo chamado planejamento estratégico (seguramente, uma das mudanças marcantes na forma de enfrentar a problemática urbano-ambiental da cidade brasileira) também tem sido computada a esses agentes:

O modelo [de planejamento estratégico] vem sendo difundido no Brasil e na América Latina pela ação combinada de diferentes agências multilaterais (Bird, Habitat) e de consultores internacionais, sobretudo catalãs, cujo agressivo marketing aciona de maneira sistemática o sucesso de Barcelona (VAINER, 2000).

Dos diferentes tipos de agências internacionais que hoje atuam no Brasil, o Banco Mundial, e o grupo ao qual pertence,¹¹ é aquele que confunde mesmo sua história no país com a própria história urbana recente. Uma retrospectiva de atuação desta agência em políticas de desenvolvimento urbano (tradicionalmente dividida em três fases),¹² sugere a existência de mudanças positivas quando de suas intervenções mais recentes.

A primeira fase, que inicia na década de 60 e prossegue até meados dos anos 70, caracteriza-se por uma intervenção urbana com projetos públicos de larga escala, produção em massa de serviços urbanos como habitação, água e esgoto, *design* urbano e rígido funcionalismo urbano.¹³ As críticas a essa fase foram inúmeras, sobretudo pelo seu relativo impacto nas estruturas urbanas, pela dificuldade dos países em desenvolvimento resgatarem suas dívidas, pela adoção de medidas ambientalmente incorretas e por não priorizarem as áreas mais carentes das cidades.¹⁴

Uma segunda fase começa ser observada a partir de meados dos anos 70, quando ficam ostensivos os fracassos dos mega-projetos urbanos. Da parte dos países em desenvolvimento agrava-se o problema de quitar as dívidas, da parte dos industrializados ocorre o corte de empréstimos. Surge, pois, a valorização dos “padrões locais”, ou seja, tipologias locais de assentamento como favelas e cortiços começam a ser aceitas, adotam-se tecnologias locais, buscam-se ações de curto prazo, enfatizam-se os recursos da auto-ajuda e da participação comunitária. Paralelamente a esses aspectos, em princípio todos positivos, os governos continuaram a ter dificuldades em honrar os compromissos com os países credores. Outro problema era o despreparo das comunidades e dos técnicos no trabalho participativo e a crítica feita aos governos por repassarem responsabili-

11 Fundado em 1944, o Banco Mundial consiste de 5 instituições: International Bank for Reconstruction and Development / IBRD (BIRD, em português), International Development Agency (IDA), International Finance Corporation / IFC, Multilateral Investment Guarantee Agency / MIGA, e International Centre for Settlement of Investment Disputes / ICSID. O Banco Mundial conta com 181 países membros, os quais são considerados seus acionistas, e gira, em empréstimos, US\$ 15 bilhões, o que lhe garante a posição de maior fonte de programa de desenvolvimento. No Brasil, o Banco Mundial conta com uma inversão de recursos que representa, nas últimas décadas, 10% de seu portfólio total. Além disso, a partir de 1996, os investimentos do Banco passam a ter um saldo positivo, isto é, os investimentos ultrapassam o volume de custeio de dívidas anteriores (amortizações e juros) (MARGULIS, 1990).

12 Vide artigo de WERNA, 1996.

13 Nesse caso, segue-se o modelo proposto pela Carta de Atenas, IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), 1933, na qual a cidade deve conter zonas distintas para habitação, uso comercial e industrial.

14 LIPIETZ, A. *O Capital e seu espaço*. São Paulo: Nobel, 1991. Nesta obra, o autor critica esse tipo de intervenção, a qual pouco contribuiu para o atendimento de necessidades básicas das classes mais carentes.

dades e custos a essas comunidades.¹⁵ Além disso, intervenções de pequena escala tiveram pouco impacto. Houve vantagens, porém limitadas.

Do final da década passada até mais recentemente, além da continuidade de priorização da participação comunitária, começa-se a valorizar a capacitação técnica, o fortalecimento de instituições e, sobretudo a considerar os impactos ambientais. Isso tem significado a utilização dos recursos das agências internacionais em ações mais voltadas aos interesses das comunidades (ex.: aumento dos recursos dirigidos à rubrica institucional), assim como uma redução de investimentos em obras.

A diferença maior entre essas três fases está no fato de que, a partir de meados dos anos 70, ainda se implementam projetos de intervenção direta, como na fase anterior, mas sob a luz de padrões locais. A partir de 80, adotam-se “processos” como forma de atuação. Ao mesmo tempo, é revista a idéia de “planejamento estratégico”,¹⁶ o qual cede lugar ao conceito de “administração estratégica”.

Quanto aos documentos mais recentes do Banco Mundial que expressam suas posições oficiais e que portanto devem se constituir em diretrizes para novas intervenções urbanas, vale lembrar que é recorrente o discurso relativo à preocupação ambiental.¹⁷ Paralelamente à tradicional concordância – da parte do Banco – de que economia de mercado, eliminação de subsídios e controle fiscal e monetário são condições obrigatórias para um crescimento econômico, surge agora a idéia de que esses não excluem uma política ambiental efetiva ou mesmo a busca de um desenvolvimento sustentável.¹⁸

No caso das instituições de apoio, ainda são poucos os estudos capazes de revelar os seus impactos em nível nacional ou mesmo frente às intervenções de agências tradicionais em uma determinada cidade. Isso se explica pela relativa curta retrospectiva que se tem das suas ações e pela diversidade de instituições (em pequenos projetos) que contam com atuação diferenciada (porém, mantendo os mesmos princípios) em diversas cidades e em parceria com instituições locais também diversas.

Un fenómeno interesante de observar en los últimos años es el rápido crecimiento de los importes que los organismos oficiales de ayuda canalizan a través de organizaciones voluntarias privadas. La mayoría de los organismos de ayuda bilateral deriva parte de sus fondos a grupos como Oxfam o Care u organizaciones voluntarias con vínculos explícitos con las iglesias Católica o Protestante, como Miserecor (República Federal de Alemania), Cebeno (Países Bajos) y Ayuda Cristiana (Reino Unido) (SATTERTHWAITE, p. 483, 1990).

Procurando-se diferenciar a política de agências tradicionais e a das de apoio, vale ressaltar a maior ou menor prioridade, por elas garantida a: 1) necessidades básicas da população; e 2) projetos de desenvolvimento urbano. No primeiro caso, priorizado pelas instituições de apoio, tem-se ações que objetivam melhorar diretamente os serviços e estruturas físicas para a saúde e bem estar, tais como água, serviços sanitários e sistema de coleta e disposição de lixo para os moradores urbanos. No segundo caso, priorizado pelas agências ditas tradicionais, tem-se a provisão da infraestrutura e meios diversos para a melhoria do sistema institucional, como atualização de informações cadastrais, modernização do sistema de informações da prefeitura, capacitação dos funcionários, melhorias da infra-estrutura para o setor produtivo, dentre outros (SATTERTHWAITE, 1990).

Políticas da não-hegemonia

Entender a exata participação de diferentes agentes e seus princípios, muitas vezes concordantes no discurso, outras tanto gerando dúvidas quanto a consenso na prática, é um esforço que precisa ainda ser buscado. Medir o impacto da retórica e da ação das agências da ONU, de organizações não-governamentais e de agências de empréstimos financeiros nas cidades do mundo pobre é ainda uma tarefa difícil.

Enquanto políticas urbano-ambientais nacionais eram relativamente mais fáceis de serem analisadas e assim detec-

15 Ignacy Sachs retoma esse tema em 1992, explicitando a dificuldade da comunidade em exercer o papel de crítica de um determinado sistema e ao mesmo tempo ser propositora de soluções (SACHS, I. *Estratégias de transição para século XXI. Cadernos de Desenvolvimento e Meio Ambiente*. Curitiba: UFPR, n.1, p. 47-62, 1994). Sachs, em entrevista com este autor, para sua tese de doutoramento, Florianópolis, 2000, afirma que se está mesmo criando uma visão de panaceia relativamente à participação popular.

16 As semelhanças dessa idéia com o “planejamento estratégico” que caracteriza muitas das políticas urbanas desde os anos 90 merece discussões.

17 BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial: desenvolvimento e meio ambiente*. Rio de Janeiro: Banco Mundial, 1992; e à partir desse documento, uma série de outras publicações oficiais, confirmam essa retórica.

18 Vide Andrew Steer, enquanto Diretor do Departamento de Meio Ambiente do Banco Mundial, em STEER, A. Os dez princípios do ambientalismo. *Finanças & Desenvolvimento*, Rio de Janeiro: FMI, v. 16, n. 4, p. 4-7, dez. 1996, onde o autor fala de um “novo ambientalismo”.

tados os interesses nelas inseridos, a leitura das políticas defendidas e difundidas por um maior número de agentes é mais complexa. Surge assim um cenário onde as políticas, diluídas, parecem, enganosamente, não se fazerem hegemônicas. De imediato, valeria discutir se poderiam ser observados elos de coerência e concordância nesse cenário agora múltiplo de formuladores de políticas a serem assumidas pelas cidades. Isso sugere por exemplo discutir se a política “de fato” do Banco Mundial reitera os princípios de um documento como a Agenda 21 e/ou a Agenda Habitat. Como conciliar, por exemplo, a imposição de medidas de ajuste econômico e financeiro impostos pelo sistema financeiro internacional do qual o referido Banco é representante com a defesa da tomada de transformações emergenciais, priorizando o atendimento a excluídos e marginalizados expresso na Agenda 21, torna-se então uma questão fundamental. Discutir essas questões é importante para se conhecer, por exemplo, a viabilidade de alguns esforços empreendidos, ainda que reconhecidamente legítimos, porém desinteressantes às agências que poderiam financiá-los. Vale discutir também a similaridade e complementaridade possíveis entre os propósitos e impactos de uma ação decorrente de um programa de investimento de uma agência como o Banco Mundial e o repasse de seus recursos para organizações não-governamentais atuando em áreas e de forma ainda considerada alternativa à composição de suas rubricas. Nesse cenário que se mostra consensual, vale o receio. Para começar a aclarar esse cenário, vale lembrar que um tema que antecede a aprovação de determinados programas tradicionais de investimentos urbanos e que é discutido tão-somente em nível político, raramente com os técnicos envolvidos na implementação do programa e/ou projeto e jamais com a população diretamente afetada, é a imposição de medidas de ajuste estrutural, de re-estruturação econômica, financeira e administrativa, assim como também de alinhamento político internacional. Não está incluído, pois, nas análises dos impactos desses programas a influência, por exemplo, de imposições de ordem macro econômicas e prioridades setoriais (RENAULD, 1981).

A despeito dessa multiplicidade de agentes formuladores de políticas, que ora se apresentam na discussão da questão urbano-ambiental, observa-se então uma recorrência de alguns propósitos que parecem constituir uma unidade na forma de entender a cidade e de visualizar soluções. Estaria aí, talvez, um fato que contradiz a atomização pós-modernista

contemporânea das teorias e idéias na gestão urbana que pensou-se caracterizar as últimas décadas. Os esforços, por exemplo, que combateram a visão simplificada de um urbanismo que se quis universal, parece não ter se consolidado.

Princípios constantes nesse cenário de recorrências, de acordos, são: a exigência de flexibilidade, a negação de soluções que se apresentam como únicas, o respeito a realidades locais, e a defesa da participação comunitária e a inserção da questão ambiental como elementos obrigatórios de qualquer política para a cidade. Não se discute aqui o valor desses princípios, ao contrário valoriza-se; o que se propõe discutir é o fato de se essa constante concordância em defendê-los constitui um todo, uma política urbano-ambiental, enfim, um modelo sem nuances que, com um discurso fácil, irrefutável, não contribui para mudanças. Paradoxalmente, o que se apresenta como um novo urbanismo, uma nova política urbana, que não se propõe universal e que recusa modelos, apresenta-se por princípios que constituem um todo de referência obrigatória. Na lida urbana, o que é recusado é, então, a sua essência.

Uma referência

A síntese do estudo, que se apresenta aqui, procura detectar a existência de uma unidade no discurso que se tem visto propor para a cidade. Uma tarefa difícil nesse estudo é selecionar quais os agentes cujos discursos deveriam ser considerados, a observância de quem e como implanta suas proposições, em que cenário sócio-econômico seus entendimentos são explicitados.

Para se apreender a concordância no enfoque urbano, ou urbano-ambiental, entre as diferentes origens do que se poderia chamar de “políticas”, buscou-se uma seleção de estudos de caso, isto é, de cidades, apresentada por autores que, na busca de entender o sucesso delas, formulam proposições que, se não se constituem formalmente em “políticas”, influenciam, como partes, um todo propositivo. Para o objetivo deste artigo, na seleção destes estudos de caso, considerou-se importante que seus autores representassem, formal ou informalmente, os agentes aqui anteriormente descritos: agências de financiamento,¹⁹ organizações não-governamentais internacionais, participantes da elaboração de Cartas internacionais e gestores ambientais.

19 As agências tradicionais, como Banco Mundial ou BID, não foram representadas oficialmente na Conferência, a qual, porém, contou com relatos de projetos por elas financiados. Considerações que confirmam a semelhança de discursos dessas Agências com os demais apresentados no quadro-síntese constitui capítulo da tese de doutoramento deste autor.

Para este artigo, trabalhou-se, constituindo uma fase ainda inicial de uma discussão que se considera importante perseguir, com uma seleção de depoimentos resultante dos trabalhos apresentados na World Conference on Model Cities,²⁰ ocorrida em Singapura, 1999. Essa Conferência faz parte de uma série de 4 (África do Sul, Brasil, Singapura, Berlim) com o objetivo de trocar informações e facilitar a implementação de estratégias e modelos urbanos; é um *follow up* da Habitat II. Essa série de Conferências, que finalizou em Berlim, 2000, com a Global Conference on the Urban Future (Urban 21), é um processo que serviria como referência para a Conferência da Conferência Habitat + 5, a ser realizada em junho de 2001, em Istambul.

Foram analisados 54 casos apresentados na Conferência e transcritos no seus anais *Model Cities: Urban Best Practices*, publicado pelo Urban Redevelopment Authority

e Institute of Policy Studies, de Singapura, organizados por Ooi Giok Ling. Desses casos, selecionou-se para este artigo aqueles que, no texto apresentado, além da descrição, continha a expressão de elementos explícitos que poderiam constituir ou embasar políticas urbano-ambientais; para tanto, trabalhou-se com os textos de caráter mais teórico.

Dessa leitura resultou um quadro-síntese, aqui resumidamente apresentado com o objetivo de visualizar os pontos priorizados nos discursos, acreditando que sintetizem uma visão recorrente quanto aos aspectos que caracterizam a cidade desejada no discurso internacional e quanto aos instrumentos necessários para se chegar a transformações. De forma geral, os textos apresentados na Conferência dizem respeito a *cases* de cidades consideradas, pela comissão técnica da Conferência, exemplos de cidades-modelo e que merecem ser estudadas e devidamente²¹ replicadas. Em alguns dos textos, não ficaram claros os pressupostos de prática

QUADRO 1 – “CIDADES MODELO” NO DISCURSO INTERNACIONAL: CONTEÚDOS PARA UMA POLÍTICA URBANO-AMBIENTAL CONTEMPORÂNEA

Artigo	Autor / vínculo institucional	Aspectos Relevantes	Citação selecionada
“Introduction: model cities”	Ooi Giok Ling/Institute of Policy Studies, Singapura	Sintetizando as apresentações da Conferência, observa a importância dada para: conhecimento do que outras cidades fizeram para resolver seus problemas; instituição de processos de parcerias diversas; vitalidade econômica num mundo globalizado; apreensão de tecnologias; inclusão da preocupação urbana nas agendas nacionais; participação comunitária e inserção de todos os segmentos sociais na construção e na apropriação da cidade.	...to look to where others have succeeded where they have not..., p. XV, v. 1.

20 Conferência organizada pela Agência Habitat, da Organização das Nações Unidas e que buscou avaliar os progressos ou retrocessos do que proposto na Agenda Habitat II, em 1996.

21 A replicabilidade de uma experiência bem sucedida, quando proposta, é sempre seguida de ressalvas quanto à necessidade de se procederem adaptações e estudos da real viabilidade de replicar idéias em espaços diferentes daqueles para os quais elas foram originalmente propostas.

“Defining model cities: Singapore’s perspective”	Ministro Lim Hng Kiang/ Ministério da Saúde de Singapura	Considera quatro facetas de uma cidade a ser replicada: acessibilidade física (fluidez de tráfego), espaço para negócios (fundamentada na oferta de tecnologia de comunicação), espaços atrativos (identidade de paisagem e arquitetônica), espaço de moradia (habitação adequada para seus habitantes). Replicabilidade de “boas práticas” é instrumento fundamental para se obter esses objetivos.	The idea of a model city does not and should not refer to a single universal style. In reality, no city can claim to be the ideal city, p. 18, v. 1.
“Singapore and Germany – partners in global initiatives”	Parlamentar e Ministro Achim Grobman /Ministério do Transporte, Construção e Habitação da Alemanha	Justiça social; “cidade inteligente”, fundamentada num uso do solo misto e densidades médias em oposição ao sprawl	
“South Africa’s experience”	Ministro Sankie Mthembu Mahanyele /Ministro da Habitação da África do Sul	Propõe trabalhar em quatro grandes programas: cidade integrada (fim da segregação, Segmentação e iniquidades); melhoria da habitação e infra-estruturas urbanas e criação de instituições de gestão urbana.	
“Brazilian urban policy and the search of a model city: the national programme of dissemination of best practices in urban development”	Embaixador do Brasil em Singapura Paulo Dyrceu Pinheiro/Governo Federal Brasileiro	Propõe a descentralização; ações integradas do poder público; participação comunitária; cooperação entre o poder público e o privado; e a adoção da função social da propriedade privada.	
“UNCHS (Habitat): state of the worlds’s cities report, 1999”	Diretor Executivo Klaus Toepfer/Agência Habitat, ONU	Defende a idéia de que a identificação e disseminação de boas práticas é também uma boa prática.	As we enter the 21 st century, it has become evident that what is needed is the transfer of process (...) this is also the true essence of the meaning of model cities, p. 42.

“Thinking about the future on cities: focus on the right policies”	Fabiola Fratini/Universidade degli studi di Roma La Sapienza, Itália	Garantir a identidade dos subúrbios; densificar essas áreas (em oposição ao <i>sprawl</i>); implementação de projetos de modernização urbana dos; descentralização político-administrativa (“celularização”); e desenvolvimento do sentido de comunidades locais.	
“Model cities: German experinece with best practices competitions”	Heinrich Maeding/Instituto de Negócios Urbanos, Alemanha	Fomento da competitividade entre cidades por meio da construção de rankings nacionais e o estabelecimento de prêmios.	The urban competition is an effective policy tool, with usefully complements regulatory and financial instruments in selected policy areas, p. 81, v. 1.
“A cross border integration project on the European metropolitan level: Copenhagen and Malmo-Lund united by the Oresund bridge”	Christian Wichmann Mathiessen/Instituto de Geografia, Universidade de Copenhagen, Dinamarca	Inserir-se competitivamente num cenário de cidade-região, por meio de importantes e modernos eixos de comunicação. Sinergia e especialização são as consequências buscadas.	
“A city of relationships”	Aktar A Badshah e Andrew A Badshah/Asia, Pacific Cities Forum e Universidade de Washington, Estados Unidos	Busca da cidade-comunidade, com a descentralização do processo de decisão; <i>empowerment</i> , acreditando que ganhos sociais geram ganhos econômicos privados; e estabelecimento de parcerias.	This is an extraordinary time for cities. It is increasingly clear that neither governments neither communities can meaningfully solve their urban problems independent of one another, p. 96, v. 1.
“Globalisation and telecommunication acts on the future of urban centrality”	Saskia Sassen/Departamento de Sociologia/Universidade de Chicago	Considerando o surgimento de novas centralidades urbanas, a autora propõe que seja motivo de pesquisa (para inclusão em políticas) os seguintes temas: impacto da telemática sobre a cidade, a manufatura na nova econo-	Telematics and globalisation have emerged as fundamental forces shaping the organisation of economic [urban] space, p. 135, v. 1.

		mia de serviços urbana, manufaturas urbanas, o papel das infra-estruturas tradicionais na era da globalização, formas de marginalidade e polarização, cidade global e estado nacional.	
“Translating Local Agenda 21 Best Practices to Asian Cities: what can be learned from model cities outside Asia?”	Konrad Otto-Zimmermann / International Council for Local Environmental Initiatives/Iclei (organização não-gov.)	Valoriza os princípios da Agenda 21, citando: ação de grupo multi-setorial para a realização do planejamento da cidade; consulta popular, avaliação e acompanhamento popular; negociação entre grupos diversos; monitoramento e produção de relatórios, incluindo indicadores, para avaliar progressos.	
“Social Movements and the City: a theoretical positioning”	David Havey/John Hopkins University, Estados Unidos	Reitera a importância dos movimentos sociais na compreensão da cidade. Ativismo local, para o autor, pode não corresponder aos interesses de movimentos sociais mais amplos. Enquanto, sobretudo nos EUA, as comunidades lutam pela manutenção de um <i>status quo</i> que os movimentos sociais mais amplos projetam mudanças. A política urbana deve considerar a necessária mediação entre particularismos e universalismos.	...all politics (of no matter what sort and no matter whether it is local, urban, regional, national or global in focus) have their origins in the collective development of a particular political vision on the part of particular persons in particular places at particular times... Such collective movements [mov. sociais] preclude rather than promote the search of alternatives ... They tend to preserve the existing system, even as they deepen its internal contradictions, p. 105, v. 2
“Citizen participation in City Planning and Development”	Janice E. Perlman Megacities Project, Estados Unidos (organização não-gov.)	A despeito de evidente individualidade de cada cidade, ela pode obter resultados positivos a partir de um processo de aprendizado com outra cidade que tenha ino-	Cities of the future will need more than good governance, farsighted planning, and open channels for citizen participation (...) [as cidades] will need to

		<p>vado. Reitera a importância da descentralização do poder e do envolvimento do cidadão no planejamento e na gestão da cidade; isso garante, entre outros, a continuidade das ações.</p> <p>Citando o caso de Porto Alegre, afirma que o orçamento participativo é um dos instrumentos para transformar “manipulação” em “poder do cidadão”.</p>	<p>...develop its own vision, not just of a single utopian model city, but a vision (...) with its own history, culture, resources and assets and moves that city to a more socially just, more ecologically sustainable, more politically participatory and economically vital city of the future. p. 127, v. 2.</p>
Summary “Housing, community and the city” ²²	Tham Tuck Cheong /Instituto de Planejadores de Singapura	<p>Participação de moradores em projetos de intervenção urbano-ambiental demonstram eficiência no encaminhamento de soluções.</p> <p>Adoção de medidas flexíveis de planejamento urbano segundo realidades socioeconômicas.</p> <p>Equidade na alocação de recursos.</p>	
Summary “Civic participation and the city” ²³	Foo Ah Fong/Instituto de Planejadores de Singapura	<p>É essencial: Planejamento participativo, transparência e responsabilidade da parte administrativa do poder local, respeito às decisões da comunidade.</p>	
Summary “Challenge of city planning in Asia” ²⁴	Ho Kwon Ping/Empreendedor imobiliário, Singapura	<p>É essencial buscar novas formas de urbanismo, as quais reconheçam as particularidades de cada cidade; e planejamento de longo prazo, porém flexível, pensado para os habitantes e não para os automóveis.</p>	

22 Este *paper* sintetiza outros estudos de caso, também apresentados na Conferência: Cooperativas de Habitação Popular, em Addis Ababa, Etiópia; Projeto Orangi Pilot, no Paquistão; Políticas de uso do solo, em Brasília; e Zonas de uso residencial, em Xangai.

23 Este *paper* sintetiza outros estudos de caso, também apresentados na Conferência: Planejamento urbano e participação comunitária, em Curitiba; Planejamento participativo, Cidade do México; Planejamento participativo, Filipinas; Planejamento participativo, Tailândia.

24 Este *paper* sintetiza outros estudos de caso, também apresentados na Conferência: A experiência de Chandigarh, Índia; Modernidade, Tradição e a Cidade; A ecocidade da cibernética; O desafio do planejamento urbano na Ásia.

relatada, restringindo-se a relatá-la, sem justificá-la ou mesmo analisá-la criticamente. Nesses casos, a experiência não foi reproduzida no quadro abaixo, simplesmente por uma questão de formatação que não explicita os objetivos aqui buscados. Em alguns casos, agregaram-se citações para melhor aclarar a leitura que aqui se fez dos textos.

Conclusão

Qualquer conclusão deste artigo seria precipitada; seu objetivo foi o de lançar as bases para uma discussão sobre as origens contemporâneas de uma político-urbana, servindo-se da leitura do discurso e da ação de agentes com atuação e influência internacionais. Outros instrumentos poderiam ser utilizados, valendo ressaltar a estrutura legal brasileira, urbana e ambiental, que hoje interferem e limitam a formulação de políticas para as cidades. Desnecessário dizer da relevância de movimentos sociais, relações governo-capital, relações governo-sociedade e atuação tecnicista dentre outros reconhecidos agentes urbanos que estariam fazendo as partes de uma política.

O que se procurou reconhecer é a crescente importância dos discursos internacionais que agem nos diversos vácuos deixados pela falta de recursos nacionais, pela baixa inserção de políticas urbanas numa agenda de país, pela concretude da universalização de normas técnicas, e, o que se priorizou discutir aqui, pela paradoxal busca de modelos universais de cidades. Paradoxal porque a negação de modelos universais parece ser justamente uma proposição constante das novas políticas.

Fica claro que, a despeito de realidades diferentes – cidades de países ricos e cidades de países pobres – muitos dos princípios são recorrentes. Por um lado, tem-se novida-

des como a importância dada à tecnologia e a novas centralidades urbanas; por outro, tem-se revalorizações de antigos instrumentos que compõem políticas urbano-ambientais, como por exemplo, a defesa de legislações de uso do solo. De um lado ou de outro, vê-se uma larga concordância quanto a outros instrumentos ainda não totalmente aplicados. Desses, vale citar a importância da participação popular, a necessidade de se implementar descentralizações administrativas, a urgência de se realizarem parcerias governo-sociedade e a valorização da troca de experiências entre cidades. Entender os limites de cada um desses instrumentos ainda não faz parte da agenda de muitos dos que os têm defendido. Nesse sentido, documentos como Agenda 21 e Agenda Habitat se mostraram vitais para alertar sobre a necessidade de novas posturas na gestão e compreensão da cidade e seu meio ambiente merecem agora serem analisados no foco de suas implementações. Os esforços de organizações não-governamentais em trabalho com a comunidade precisam igualmente ser avaliados quanto a sua real capacidade de reverterem realidades urbanas em sua totalidade a partir de mudanças pontuais. A mesma preocupação deveria acompanhar a influência que ora se observa em relação a transferências de conhecimento quando se fala em Boas Práticas. Da parte da comunidade, deve-se também analisar o interesse e capacidade que essa tem de gerenciar demandas básicas, há muito consideradas direitos universais. Contrapor o discurso de agências como o Banco Mundial com a sua assimilação pela prática, assim como procurar entender se a grande cidade hoje pode prescindir dos recursos financeiros que delas advêm, também contribuiriam para a discussão aqui proposta. Essas são questões iniciais para uma discussão sobre as políticas urbano-ambientais contemporâneas.

REFERÊNCIAS

AGENDA HABITAT. <www.hsd.ait.ac.th/agenda/habitat.htm> Acesso em: 1997.

BANCO MUNDIAL. *Desenvolvimento e meio ambiente*. Rio de Janeiro: Banco Mundial, 1992.

GUIMARÃES, R. P. Agenda 21 e desenvolvimento sustentável: o desafio político da sustentabilidade. *Debates*

sócioambientais, ano 4, São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea. nov./fev. de 1998/1999.

LEIS, H. R. *A modernidade insustentável: as críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea*. Petrópolis: Vozes, 1999.

LIPIETZ, A. *O capital e seu espaço*. São Paulo: Nobel 1991.

- MARGULIS, S. *Desempenho do governo brasileiro e Banco Mundial com relação à questão ambiental em projetos co-financiados pelo Banco*. Brasília: Ipea, 1990. (Texto para discussão, 194).
- MILBERT, I. Donor Agencies. *Habitat Debate*, Nairobi, Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, v. 6, n. 4, dez. 2001.
- NOVAES, W. *Agenda 21 Brasileira*: bases para discussão. Brasília: Ministério do Meio Ambiente e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/Pnud, 2000.
- CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992, Rio de Janeiro. *Agenda 21*. Curitiba: Ipardes, 1997. 260 p.
- CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE ASSENTAMENTOS HUMANOS, 2., 1996, Istambul. *Habitat II*. Istambul: [s. n.], 1996.
- OOI GIOK LING. *Model Cities*: Urban Best Practices. Singapura: Redevelopment Authority e Institute of Policy Studies, 2000. v. 1 e 2.
- PEDLOWSKI, M. A. O papel do Banco Mundial na formulação de políticas territoriais na Amazônia: o caso de Rondônia. *Cadernos IPPUR*. Rio de Janeiro: ano 12, n. 2, p. 157-180, 1998.
- RENAULD, B. 1981. *National Urbanization Policy in Developing Countries*. Oxford: World Bank/Oxford University Press, 1981.
- SACHS, I. Estratégias de transição para século XXI. *Cadernos de Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, n. 1, p. 47-62, 1994.
- SATTERTHWAITE, D. La ayuda internacional. In: CLICHEVSKY, N.; HERZER, H.; PÍREZ, P. et al. *Construcción y administración de la ciudad Latino-americana*. Buenos Aires Latino-americano-IIED-América Latina: Buenos Aires, 1990.
- _____. *The scale and nature of international donor assistance to housing, basic services and other human-settlements related projects*. Helsinki, Finlândia: UNU World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER), Working papers n. 129, abr. 1997.
- SOUZA, C. M. *Metropolização Brasileira*: Uma análise dos anos setenta. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1985.
- STEER, A. Os dez princípios do ambientalismo. *Finanças & Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, FMI, v. 16, n. 4, p. 4-7, dez. 1996.
- ULTRAMARI, C. Agenda 21: conteúdo, contexto e perspectivas. *Desenvolvimento Urbano & Meio Ambiente*, Curitiba, Unilivre, v. 6, n. 30, jul./ago. 1997.
- VAINER, C. B. P. *Empresa e Mercadoria*. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. Mimeog., circa 2000.
- VIANNA JR., A. (Org.). *Estratégias dos Bancos Multilaterais para o Brasil*: análise crítica e documentos inéditos. Brasília: Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 1998.
- WERNA, E. As políticas urbanas das agências multilaterais de cooperação internacional para países em desenvolvimento. *Espaço & Debates*, v. 16, n. 39, p. 10-22, 1996.
- WORLD BANK. Entering the 21st Century. World Development Report 1999/2000. In: STEER, A. Os dez princípios do ambientalismo. *Finanças & Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 4, p. 4-7, dez. 1996.