

Cidades, sustentabilidade e risco

Cities, sustainability and risk

Leila da Costa FERREIRA¹

RESUMO

O artigo enfoca o processo de globalização e as metrópoles, considerando que em futuro próximo as megacidades estarão concentradas em países emergentes. De outra forma, à aceleração da desigualdade social soma-se a crise do Estado, que inviabilizou o seu poder de investimento em infra-estrutura e serviços sociais. Como resultado, para uma parcela crescente da população, a vida urbana também passou a ser sinônimo de desemprego, miséria, violência, favelas, congestionamentos e poluição, consubstanciando indicadores de má qualidade de vida e de riscos à população.

Palavras-chave: megacidades, sustentabilidade, políticas públicas.

ABSTRACT

The article focuses on the globalization process and on the metropolis, considering that in the near future, the megacities will be concentrated in the third world nations. More over, to the growing social inequality it is added the crisis of the state government, which has turned impractical its power to invest in infrastructure and social services. As a result, to an increasing number of people, the urban life became also a synonym to unemployment, misery, violence, shanty towns, traffic jams and pollution, consolidating low life quality and population risk indicators.

Key-words: megacities, sustainability, public policies.

¹ Professora do Departamento de Sociologia do IFCH/UNICAMP
Coordenadora do Programa de Doutorado em Ambiente e Sociedade NEPAM/IFCH/UNICAMP <e-mail: leilacferreira@uol.com.br>

Introdução

As megacidades vão mudar de endereço neste milênio. Em 2015, 4 das 5 maiores aglomerações urbanas do planeta estarão em países emergentes. As metrópoles desenvolvidas, superadas em população por centros como Lagos (Nigéria) e Dacca (Bangladesh), manterão seu poderio econômico por meio de uma rede de cidades globais, onde se concentram as sedes de multinacionais e de grande parte do dinheiro que gira pelo mundo. A urbanização acelerada dos países pobres fará a população das cidades superar a do campo por volta de 2006 pela primeira vez na história.

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

Como observa o relatório “As Situações das Cidades do Mundo” (ONU, 1996), o progresso de uma nação mantém alta correlação com a viabilidade das suas áreas urbanas. Apesar de uma pequena queda, o ritmo da urbanização continuará forte no início do milênio. Sabemos que o número de moradores urbanos vivendo em pobreza absoluta cresceu rapidamente nos anos 1980, especialmente na América Latina, África e nas economias asiáticas menos favorecidas (RELATÓRIO GLOBAL SOBRE AGLOMERAÇÕES URBANAS, 1996).

A situação de metrópoles como São Paulo e Cidade do México, onde a população deverá aumentar em cerca de oito milhões na primeira década de 2000, tende a se repetir em outros países pobres. Estudos da United Nations Center for Human Settlements (UNCHS) estimam que a partir de 2000 quase 50% das populações em países pobres estarão em cidades, das quais pelo menos trinta deverão ter mais de cinco milhões de habitantes (WRI/UNCHS, 1996). A desigualdade entre as cidades é um dos maiores custos da urbanização. As conclusões da United Nations for Human Settlements mostram que a renda média domiciliar das cidades dos países industrializados é 38 vezes

maior do que a das cidades africanas. Na América Latina, a diferença é de 17 vezes mas, mesmo nas cidades dos países industrializados, os 20% mais ricos têm uma renda 10 vezes maior do que os 20% mais pobres (UNCHS, 1996).

À aceleração da desigualdade somou-se a crise do Estado, que tirou dos governos muito do seu poder de investimento em infra-estrutura e serviços sociais. Como resultado, para uma parcela crescente da população, a vida urbana também passou a ser sinônimo de desemprego, miséria, violência, favelas, congestionamentos e poluição. Na média de 236 cidades pesquisadas pela UNCHS em 1996, o tempo para ir ao trabalho é de 34 minutos, 30% dos domicílios estão abaixo da linha de pobreza, 41% do emprego está no setor informal, 6,4% das crianças morrem antes dos 5 anos, e ocorrem 70 assassinatos para cada 100 mil habitantes/ano. E há o risco de esses indicadores se deteriorarem, pois a urbanização é mais acelerada nos países pobres: em média 5% ao ano, contra 0,7% nos países altamente industrializados. Como consequência, de 1995 a 2015, a população urbana nos países menos industrializados deve crescer 52%, enquanto nos industrializados esse índice será de 7% (UNCHS, 1996).

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

No caso brasileiro, em meio século, o país sofreu um dos mais rápidos processos de urbanização do mundo: de 46% em 1940, as cidades passaram a abrigar 80% da população brasileira em 1996 e esse número deve chegar a 88% em 2025. A industrialização tornou os centros urbanos responsáveis por 90% de tudo o que é produzido no país. Esse processo levou a uma concentração de pessoas em grandes metrópoles como São Paulo e Rio de Janeiro, respectivamente terceira e décima quinta cidades do mundo. A tendência atual e que deve se manter no futuro é a interiorização do crescimento populacional. Reflexo disso,

as cidades médias, entre 100 mil e 500 mil habitantes, foram as que registraram o maior crescimento populacional absoluto nos anos 90. Juntas passaram a abrigar 36,7 milhões de brasileiros em 1996, contra 31,9 milhões em 1991 (IBGE, 1996).

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

Sustentabilidade e Políticas Públicas nas cidades brasileiras

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

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

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

Entretanto, pode-se dizer que enquanto a política ambiental brasileira (VIOLA, 2000; GUIMARÃES, 2000) no nível federal declinou em termos de importância política, ocorreram, no âmbito municipal, em vários estados brasileiros, experiências nas políticas públicas locais de busca de modelos de sustentabilidade. Vários casos já são considerados emblemáticos, como por exemplo, a cidade de Curitiba (MENEZES, 1996).

Contudo, o que parece realmente inovador é que esse processo se estende por várias outras cidades brasileiras e poderíamos citar aqui o caso do Estado de São Paulo como um exemplo importante neste processo (FERREIRA, 1998). Entretanto, em vários outros estados estas experiências têm ocorrido, como será visto a seguir.

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

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

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

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

Os principais programas implementados nos últimos anos nessa cidade foram: recuperação ambiental da Lagoa Pampulha (redução das camadas de maior renda na cidade); obras de saneamento das favelas, recuperação de Parques, Praças e Jardins, a atuação dos Conselhos Comunitários, Populares Setoriais e Regionais para implementação do Orçamento Participativo e a tentativa de integração de diversas políticas públicas, principalmente na articulação entre as áreas urbana, de saúde e habitação.

Chama atenção ainda o fato de multiplicaram-se as audiências públicas responsáveis pelas discussões sobre poluição sonora, poluição do ar e a implementação da “Operação Oxigênio” e do “Programa Verde Novo”.

Já no Rio de Janeiro antes de 1993 havia uma superintendência de Meio Ambiente, ligada à Secretaria de Urbanismo. Em 1992, o Prefeito convidou o Partido Verde para ajudá-lo a montar a Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Desse momento até 1994, essa Secretaria funcionou como uma “secretaria extraordinária” e tinha ainda um caráter mais simbólico de atuação. Nesse ano transformou-se efetivamente em Secretaria de Meio Ambiente, cuja atuação foi fundamental na elaboração do Plano Diretor local.

Cabe ressaltar aqui a importância que a relação entre sustentabilidade e transporte tinha para os gestores locais, pois a primeira ação proposta pela Secretaria foi a implementação de ciclovias na cidade.

Além disso, diferentemente da política ambiental federal (VIOLA, 1997), em algumas dessas cidades houve uma

real preocupação em vincular a questão ambiental com a questão social, pelo menos na formulação de seus Planos Diretores ou, ainda, na formulação de suas Leis Orgânicas, como ilustram os casos de Porto Alegre e Belo Horizonte.

Essas cidades apresentam recursos técnicos e humanos (todas têm equipes interdisciplinares atuando nas Secretarias) mais apropriados para enfrentar esta tarefa tão difícil, ou seja, vincular a questão ambiental aos problemas sociais decorrentes do processo de urbanização brasileiro. Ressalta-se aqui a preocupação dos agentes municipais com o problema da poluição das águas e da poluição atmosférica e com a questão do tratamento do esgoto e, principalmente, a questão da distribuição mais equitativa da infra-estrutura no espaço urbano. Além disso, a estratégia do planejamento participativo, que faz parte desses estudos de casos analisados, sugere que a preocupação desses gestores era com a real implementação de novas ações e, ainda, que vários atores participassem desse processo, e não fosse um processo meramente técnico-burocrático.

Curitiba, certamente, é um exemplo significativo de implementação de políticas ambientais, mas claramente diferenciam-se do caso de Porto Alegre e Belo Horizonte, por exemplo, pela forma com que a população é incentivada a participar do processo.

Entretanto, o caso de Curitiba é considerado como exemplo de boa prática em gestão ambiental urbana, sobretudo no que concerne à integração entre uso do solo e transporte. A legislação de uso e ocupação do solo incentivava ocupação de alta densidade ao longo dos eixos que estruturam a cidade. Como o metrô seria uma opção bastante cara, a cidade concentrou os serviços de transporte público no sistema de ônibus adaptado.

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

Surpreendente é o caso da cidade de São Paulo. Essa cidade contou com uma Coordenadoria de Meio Ambiente no período de 1989 até 1992 e criou a Secretaria Municipal do Verde em 1993. Na metrópole, haveria condições, inclusive em termos de recursos técnicos e humanos, para realmente se implementar uma política municipal de meio ambiente. Em uma cidade globalizada, com universidades altamente qualificadas, uma classe média intelectualizada, que tem uma consciência ecológica bastante refinada, a questão ambiental teve papel totalmente secundário nas

últimas gestões municipais, como se os problemas sociais “prioritários”, segundo os “*policy makers*” locais, não estivessem totalmente vinculados ao processo de degradação ambiental da metrópole.

No entanto, o projeto de restrição de uso do automóvel (rodízio) implementado na região metropolitana de São Paulo pela Secretaria do Estado de Meio Ambiente deve ser comentado, dada a sua relevância e também pelo fato de a Prefeitura local utilizar-se também do rodízio, ainda que, só nos horários de muito congestionamento, até o presente momento.

A Operação Rodízio foi implementada na cidade de São Paulo nos anos de 1996 até 1998. Segundo Macedo (2000), a operação rodízio foi um caso emblemático de atuação intersetorial na resolução de problemas ambientais, na medida em que contou com uma base técnica e científica de origens variadas, tendo envolvido processos de investigação e participação pública na elaboração de uma estratégia de restrição ao uso individual de veículos visando a evitar episódios críticos de poluição do ar, em consonância com o “princípio de precaução”.

Segundo a autora, verificou-se a atitude positiva no elevado grau de adesão (94% em 1996 e 96% em 1997 e 1998). O debate resultante da campanha de 1996, com a divulgação da mídia, acabou por tornar público o assunto de poluição atmosférica e qualidade de vida urbana. Esperava-se que o fato gerasse pressão sobre o poder local para que se adotassem medidas quanto ao transporte coletivo, o que não ocorreu (MACEDO, 2000).

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

Cidades, sustentabilidade e risco

A literatura acerca do debate em torno da questão do Estado e da problemática ambiental (LESTER, 1989; PAEHLKE, 1989; MILBRATH, 1989; ORR, 1992; VIG; KRAFT, 1998; CAHN, 1995) demonstra a importância da atuação de vários atores sociais no processo de formulação e implementação de políticas ambientais para a tentativa de busca de soluções

para a problemática. Desta forma, gestões de municípios brasileiros que iniciaram suas atividades após a promulgação da Constituição de 1988 deveriam facilitar a atuação desses diferentes atores, dado que uma das premissas fundamentais da Constituição brasileira é a institucionalização do processo participativo. Entretanto deve-se salientar que esse debate é controverso, principalmente quando trata de mudanças globais. Dada a complexidade da temática, parece que somente a possibilidade de ação de diferentes atores sociais não solucionaria a questão (BECK, 1992; OLPHUS, 1977; CAHN, 1995).

Na última década, a dinâmica da ordem mundial tem sido profundamente marcada do ponto de vista ecológico pela emergência ou a intensificação dos problemas ambientais globais. Vários autores têm analisado as políticas ambientais a partir dessa perspectiva (PAEHLKE, 1989; LESTER, 1989; VIG; KRAFT, 1998; CAHN, 1995; VIOLA, 1997).

Contudo, a análise das políticas ambientais no nível local é ainda bastante recente (FERREIRA, 1996; 1998). Segundo Amy (1994), esses estudos refletem o desenvolvimento do “estado da arte”, ou seja, após algumas décadas de implementação de políticas ambientais faz-se necessária a análise pormenorizada desse processo e os estudos no nível local são sugestivos para tal. Examinando-se o desenvolvimento das duas últimas décadas, pode-se afirmar que durante os anos de 1970 e 1980, os Estados Unidos e outros países altamente industrializados adotaram dezenas de políticas ambientais e criaram novas instituições para desenvolver programas na área ambiental (DUNLAP, 1997). Entretanto, para os anos 90, a agenda ambiental, parece tornar-se mais complexa (BUTTEL, 1997).

A consideração da continuidade das políticas ambientais nesta década requer uma avaliação cuidadosa. Na verdade, vários governos ainda não estão suficientemente equipados para resolver os problemas ambientais globais. Segundo Beck (1992; 1999), reformas institucionais e, principalmente, novos métodos nos processos de decisão são fundamentais para o real sucesso dessas políticas. Inclusive incentivos às mudanças comportamentais deveriam complementar as ações governamentais.

É importante, antes de tudo, comentar os grandes eixos de mudança que atingem a sociedade complexa deste século e que deveriam influenciar os parâmetros de novas formas de gestão do Estado (BECK, 1992; 1999). Uma implicação imediata desta nova realidade é que não há necessidade de um Estado tão centralizado, já que a população que vive em núcleos urbanos pode resolver localmente

grande parte de seus problemas. Esta nova realidade levou os países altamente industrializados a adotarem uma estrutura de Estado profundamente diferente da brasileira, com ampla participação dos governos locais (CASTELLS, 1999; GIDDENS, 1991; CAHN, 1995). Isso implica, em outro nível, que a eterna dicotomia entre descentralização ou não, não faça mais sentido, na medida em que adquire peso fundamental, em termos de perspectivas, o espaço público comunitário, refletindo a evolução da democracia representativa para sistemas descentralizados e participativos (ALIER, 1997).

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

As áreas urbanas em todo o mundo são consideradas locais privilegiados para geração de emprego, para inovação, para ampliar as oportunidades econômicas. Os centros urbanos revelam enorme agilidade na construção de uma rede de relações no plano da economia, da política, da cultura, conectando zonas rurais, pequenas, médias e grandes cidades. No marco dessas transformações, uma parcela significativa da população mundial passou a ter acesso a um nível de consumo e riquezas sem precedentes. Obviamente, essa parcela da população que desfruta de um nível alto de consumo e a outra, que desfruta de um consumo moderado (satisfazendo suas necessidades básicas), devem às cidades o padrão de vida que possuem. Na outra face do espaço urbano estão os excluídos, aqueles que não satisfazem suas necessidades materiais básicas. Ainda que de forma diferenciada, cidades do mundo inteiro defrontam-se com este quadro de inclusão-exclusão (ORR, 1992; BECK, 1999).

Por outro lado, criam-se espaços públicos e se socializa a vida urbana e aumenta-se a oferta de serviços públicos e de equipamentos coletivos, mas também o número de pessoas que vivem ilhadas em áreas degradadas e periféricas, sem meios para se informar e ter acesso a esses equipamentos.

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

Ao abordar esses temas, o presente trabalho tenta direcionar a análise para o legado da racionalidade moderna, no qual a vida cotidiana, a reflexão, a ciência e a técnica se confundem e, muitas vezes, confundem-nos a ponto de duvidarmos da herança iluminista que tanto pregamos (BECK, 1992).

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

Segundo Giddens (1991), a modernidade é uma faca de dois gumes. O desenvolvimento das instituições sociais modernas e sua difusão em escala mundial criaram oportunidades bem maiores para os seres humanos gozarem de uma

existência mais segura e gratificante que qualquer sistema pré-moderno. Mas a modernidade tem também um lado sombrio, que se tornou muito aparente no século atual.

A sociologia ambiental, tanto no plano internacional, como brasileiro (BUTTEL, 1996; DUNLAP, 1996; YEARLEY, 1996; FERREIRA, 1998), tem tentado refletir sobre novos modos de ação social que podem abrir caminho para alternativas cognitivas, políticas e subjetivas no contexto contemporâneo.

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

Nessa perspectiva, a política já não mais pode ser pensada em base exclusivamente nacional ou local. Deve-se imaginar o mundo como um “espaço público” (como sugere HABERMAS, 1987), ou ainda, como um campo (como sugere BOURDIEU, 1983), ou mesmo, como uma arena, como sugere a sociologia norte americana (WALACE, 1995); uma sociedade civil na qual se defrontam projetos e visões distintas, antagônicas ou complementares. Reconhecer várias formas de conhecimento e práticas que recusam o império da fragmentação e dispersão é um exercício sociológico que está presente em várias modalidades das ações sociais, inclusive no campo das disputas institucionais, principalmente quando relacionadas à problemática ecológica, por estar aí presente um campo simbólico que inclui uma gama de valores, inclusive valores pós-materialistas e, portanto, criam e acomodam novas demandas públicas bastante sofisticadas.

O processo de urbanização em curso nessas últimas décadas tem se concentrado particularmente na América Latina, como se viu. A taxa anual de crescimento da população urbana nesses países é de 3,7% ao ano, enquanto na maioria dos países do Norte é de 1,1% ao ano (LIDSTONE, 1995). Por outro lado, é principalmente nas grandes cidades que esse processo demográfico está ocorrendo. Das 82 cidades com mais de 4 milhões de habitantes que existiam no ano 2000, 81 encontram-se em países pobres; das 23 megacidades com mais de 10 milhões, 17 estão em países pobres; e dentre as 10 maiores cidades do mundo só figuram duas dos países altamente industrializados (Tóquio e Nova York).

A análise de indicadores político-institucionais de sustentabilidade nas políticas públicas nas cidades do Sul e Sudeste brasileiro inspiram-se em quatro ordens de preocupações já esboçadas acima e que poderiam ser sintetizadas das seguintes formas (BECK, 1992; 1999).

A noção de reflexividade – a de que os cidadãos-atores não são apenas recipientes passivos do arco de forças da modernidade, e que a modernização pode-se “voltar sobre si mesma”, de forma a encarar os problemas que criou – muito tem contribuído para a sociologia em geral, e para as contribuições sociológicas ambientais.

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

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

Obviamente não deixa de ser relevante que do ponto de vista institucional estejamos nos “aparelhando” para concretamente avançarmos na internalização de indicadores de sustentabilidade em suas várias dimensões. Entretanto, as ações implementadas estão muito longe de preocupações com as questões globais.

Nesse sentido, a discussão sobre indicadores político-institucionais de sustentabilidade nas cidades e risco adquire importância crucial para a agenda política no início do século XXI. Daí também a importância de se discutirem os problemas ambientais e as estratégias para suas soluções nas cidades brasileiras.

REFERÊNCIAS

- ALIER, J. M. Justiça ambiental e distribuição ecológica de conflitos. In: FERREIRA, Leila C. (Org.). *A sociologia no horizonte do século XXI*. São Paulo: BoiTempo, 1997.
- AMY, D. Environmental dispute resolution: the promise and the pitfalls. In: VIG, J.; KRAFT, M. (Eds.). *Environmental policy in the 1990s*. Washington D.C.: CQ PRESS, 1994.
- BECK, U. *Risk society: towards a new modernity*. London: Sage, 1992.
- _____. *The reinvention of politics*. Rethinking modernity in the global social order. Cambridge: Polity Press, 1999.
- BEST, S.; KELLNER, D. *Postmodern theory*. Critical interrogations. New York: The Guilford Press, 1991.
- BOURDIEU, P. *Sociologia*. Textos escolhidos. São Paulo: Ática, 1983.
- BUTTEL, F.; LARSON, O. Environmental and resource sociology: theoretical issues and opportunities for synthesis. *Rural Sociology*, v. 61, n. 1, 1996.
- _____. Social institutions and environmental change. In: REDCLIFT, M.; WOODGATE, G. (Eds.). *The international handbook of environmental sociology*. Cheltenham, Massachusetts: Edward Elgar Publishing Limited, 1997.
- CAHN, M. A. *Environmental deceptions*. The tension between liberalism and environmental policymaking in the United States. New York: State University of New York, 1995.
- CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- DUNLAP, R. From environmental to ecological problems. In: CALHOUN, C.; RITZER, G. (Eds.). *Social problems*. New York: MacGraw-Hill, 1993.
- _____. The evolution of environmental sociology: a brief history and assessment of the American experience. In: REDCLIFT, M.; WOODGATE, G. (Eds.). *The international handbook of environmental sociology*. Cheltenham, Massachusetts: Edward Elgar Publishing Limited, 1997.
- FERREIRA, Leila C.; VOLA, E. (Orgs.). *Incertezas de sustentabilidade na globalização*. Campinas: Unicamp, 1996.
- FERREIRA, Leila C. *A questão ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 1998.
- _____. La búsqueda de alternativas de sustentabilidad en el poder local. In: ZICCARDI, A.; LUJÁN, S. (Eds.). *Ciudades latinoamericanas*. Modernización y pobreza. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.
- _____. Agenda de desenvolvimento sustentável. In: PROJETO PNUD- BRA/98/017. *Agenda de desenvolvimento humano e sustentável para o Brasil do século XXI*. Brasília: Instituto de Política, 2000.
- GHAJ, D. Grassroots - environmental action. People's participation in Sustainable Development. London and New York: Routledge, 1995.
- GIDDENS, A. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: Unesp, 1991.
- GUIMARÃES, R. Brazil and global environmental politics: same wine in new bottles? Trabalho apresentado na ISA. Rio de Janeiro, 2000.
- HABERMAS, J. *The theory of communicative action*. v. 2. Beacon Press, 1987.
- IBGE. *Censo demográfico*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1996.
- JACOBI, P. Alcances e limites de governos locais progressistas no Brasil. *Cadernos CEDEC*, São Paulo n. 34, 1995.
- LESTER, J. *Environment politics and policy*. Theories and evidence. Durhan, London: Duke University Press, 1989.

- LIDSTONE, J. *Global issues of our time*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- YEARLEY, S. *Sociology, environmentalism and globalization*. London: Sage publications, 1996.
- MACEDO, L. V. *Em busca do transporte coletivo sustentável para a região metropolitana de São Paulo: uma experiência de política ambiental nos anos noventa*. São Paulo, 2000. Dissertação (Mestrado) - PROCAM, USP.
- MACDONALD, G. *Latin American environmental policy in international perspective*. Boulder: Westview Press, 1997.
- MENEZES, C. L. *Desenvolvimento urbano e meio ambiente. A experiência de Curitiba*. Campinas: Papirus, 1996.
- MORRISON, R. *Ecological democracy*. Boston: South End Press, 1995.
- ONU. *As situações das cidades no mundo*. Relatório global sobre as aglomerações humanas. Nações Unidas, 1996. (mimeog.).
- ORR, D. W. *Ecological literacy*. Education and transition to postmodern world. New York: New York Press, 1992.
- PAEHLKE, R. *Environmental and the future of progressive politics*. New Haven, London: Yale University Press, 1989.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Human development report*. New York, Oxford Oxford University Press, 1997.
- UNCHS. *An urbanising world: global review for human settlements*. Nairobi: Habitat, 1996.
- VIG, N.; KRAFT, M. *Environmental policy in the 1990s: toward a new agenda*. Washington: Congressional Quarterly Inc., 1998.
- VIOLA, E. Globalização, sustentabilidade e governabilidade democrática no Brasil. In: TRINDADE, A. A.; CASTRO, M. (Orgs.). *A sociedade democrática no final do século*. Brasília: Paralelo 15, 1997.
- _____. *The global politics of climatic change: how strong are the forces supporting sustainability*. Trabalho apresentado na ISA. Rio de Janeiro, 2000.
- WALLACE, R.; ALISON, W. *Contemporary sociological theory. Continuing the classical transition*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1995.