



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

BELO HORIZONTE: DESAFIOS DA DIMENSÃO AMBIENTAL NAS POLÍTICAS URBANAS

Tania Moreira Braga

Tese de Doutorado apresentada ao
Instituto de Economia da UNICAMP para
obtenção do título de Doutor em Economia
Aplicada - área de concentração:
Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio
Ambiente, sob a orientação do Prof. Dr.
Wilson Cano.

*Este exemplar corresponde ao original da
tese defendida por **Tania Moreira Braga**
em 10/12/2001 e orientada pelo Prof. Dr.
Wilson Cano. ~*

Campinas, 2001

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

B73b Braga, Tania Moreira.
Belo Horizonte : desafios da dimensão ambiental nas políticas urbanas / Tania Moreira Braga. – Campinas, SP : [s.n.], 2001.

Orientador: Wilson Cano.
Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas.
Instituto de Economia.

1. Política urbana – Belo Horizonte (MG). 2. Política ambiental – Belo Horizonte (MG). I. Cano, Wilson. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Se “se tem o cuidado de escutar a história em vez de acreditar na metafísica, o que é que se aprende? Que atrás das coisas há “algo inteiramente diferente”: não seu segredo essencial e sem data, mas o segredo que elas são sem essência, ou que sua essência foi construída peça por peça a partir de figuras que lhe eram estranhas. A razão? Mas ela nasceu de uma maneira inteiramente “desrazoável” – do acaso. A dedicação à verdade e ao rigor dos métodos científicos? Nasceu da paixão dos cientistas, de seu ódio recíproco, de suas discussões fanáticas e sempre retomadas, da necessidade de suprimir a paixão – armas lentamente forjadas ao longo das lutas pessoais. E a liberdade, seria ela, na raiz do homem o que o liga ao ser e à verdade? De fato, ela é apenas uma “invenção das classes dominantes”. O que se encontra no começo da história das coisas não é a identidade ainda preservada da origem – é a discórdia entre as coisas, é o disparate” Foucault, 1996 (falando sobre Nietzsche)

Agradecimentos

Muitos foram os que contribuíram para que o trabalho de pesquisa e redação desta tese fossem possíveis. De maneira especial, sou muito grata:

Ao professor Wilson Cano, pela frutífera e decisiva orientação. A combinação de rigor conceitual, leitura crítica, dedicação, confiança e liberdade por ele orquestrada foi vital durante todo o processo de doutoramento.

À FAPESP pelo apoio através da concessão de bolsa de doutoramento, decisivo para a realização dos trabalhos.

Aos professores do Programa de Doutorado em Economia Aplicada da Unicamp, por sua dedicação e brilho acadêmico, em especial a Ana Cristina Fernandes e Rui Affonso, cujas disciplinas influenciaram os caminhos de reflexão tomados nesta tese. Aos professores Roberto Monte-Mór, João Antônio de Paula e Heloísa Costa, da UFMG, pela inspiração. Às professoras Leila da Costa Ferreira e Ana Cristina Fernandes pelas contribuições no exame de qualificação.

À Dora e Tereza, da Fecamp, pela disposição em ajudar e eficiência sempre presentes. A Leandro, Ana Paula, Dorchen e Tânia, pelo apoio na transcrição das entrevistas.

À turma do doutorado pela convivência amistosa e debate frutífero.

Àqueles que gentilmente colocaram-se à disposição para entrevistas: o ex-prefeito Patrus Ananias; os ex-secretários João Bosco Senra e Maurício Andrés; o secretário Maurício Borges; os promotores da Curadoria de Meio Ambiente; Paulo Maciel, Sérgio Tomish, Vicente Loyola e Marcílio da SMA; Maria Sílvia, Luciana, Samyr, Lélío e Carlos Augusto do Planejamento; Ricardo Aroeira e José Roberto Champs da Sudecap; Maria Cristina da Urbel; Flávia Mourão da SMAU; Maria de Lourdes da ACBB; Izinho da ACELN; Mário Werneck; Jurema Rugani; Fernando Torres; Maurício Cravo; Neila Batista; Weber Coutinho e Érika.

A Léa e José Lúcio, pelo apoio e amor incondicionais. A Nicolina e João Marcelo.

Aos amigos da Sangha de BH e Campinas. Ao Dodô, por “segurar minha onda”.

Sumário

INTRODUÇÃO	1
<i>O problema</i>	<i>1</i>
<i>O estudo de caso</i>	<i>2</i>
<i>Estrutura da tese</i>	<i>5</i>
CAPÍTULO 1 - NOTAS CRÍTICAS AO “CULTO AO PODER LOCAL”	7
1.1. (DES)CONSTRUINDO O “CULTO AO PODER LOCAL”	8
<i>O lugar das políticas urbanas e do poder local no Brasil das últimas décadas</i>	<i>8</i>
<i>O lugar das políticas públicas com a atual reestruturação do capitalismo</i>	<i>15</i>
<i>O lugar das cidades na economia mundial.....</i>	<i>19</i>
1.2. SIMULACROS DE POLÍTICA URBANA: ENTRE A CIDADANIA E A COMPETITIVIDADE	25
<i>Empreendedorismo urbano.....</i>	<i>26</i>
<i>A cidade competitiva.....</i>	<i>30</i>
CAPÍTULO 2 - POLÍTICAS AMBIENTAIS URBANAS LOCAIS: PRINCIPAIS LIMITAÇÕES.....	37
2.1. SOBRE A DIMENSÃO AMBIENTAL DAS POLÍTICAS URBANAS.....	37
<i>Interação das políticas ambientais às políticas urbanas</i>	<i>37</i>
<i>Institucionalização das políticas ambientais locais.....</i>	<i>43</i>
2.2. PRINCIPAIS LIMITAÇÕES À INTERNALIZAÇÃO DA DIMENSÃO AMBIENTAL NAS PRÁTICAS URBANAS.....	47
<i>Limites à atuação do poder local.....</i>	<i>48</i>
<i>Limites políticos e econômicos às políticas ambientais urbanas: interesses em disputa.....</i>	<i>54</i>
<i>Limites institucionais às políticas ambientais urbanas: governos em disputa</i>	<i>58</i>
CAPÍTULO 3 - BELO HORIZONTE: DESENVOLVIMENTO, PRODUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO E MEIO AMBIENTE.....	63
3.1. “DESENVOLVIMENTISMO” E “URBANIDADE” NAS MINAS GERAIS.....	63
<i>“Urbanidade” precoce e a economia do ouro.....</i>	<i>63</i>
<i>“Desenvolvimentismo” precoce e dinâmica econômica mineira no século XX.....</i>	<i>66</i>
3.2. PRODUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO DE BELO HORIZONTE	70
<i>A invenção de Belo Horizonte.....</i>	<i>71</i>
<i>A cidade política</i>	<i>73</i>
<i>A metrópole industrial</i>	<i>77</i>
<i>O tecido urbano</i>	<i>81</i>
3.3. QUALIDADE DE VIDA, MEIO AMBIENTE E EXCLUSÃO SOCIAL NOS ANOS 90	85

<i>Qualidade de vida e do ambiente urbano</i>	85
<i>Risco ambiental e exclusão social.....</i>	88
CAPÍTULO 4 - A POLÍTICA AMBIENTAL URBANA DE BELO HORIZONTE NOS	
ANOS 90	93
4.1. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL	93
<i>Legislação ambiental.....</i>	94
<i>Legislação urbanística.....</i>	96
<i>O sistema municipal de gestão ambiental.....</i>	98
4.2. METÁFORAS DE CIDADE E MEIO AMBIENTE	104
<i>Ecologizar a administração pública: uma avaliação do discurso ambiental da gestão</i>	
1989-1992	104
<i>Cidade democrática: uma avaliação do discurso ambiental da gestão 1993-1996</i>	106
<i>Cidade da vida: uma avaliação do discurso ambiental da gestão 1997-2000</i>	110
4.3 AVALIAÇÃO COMPARATIVA DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS URBANAS EM BELO HORIZONTE NOS	
ANOS 90	113
<i>Incorporação da dimensão ambiental nas políticas urbanas</i>	116
<i>Legislação ambiental.....</i>	117
<i>Interação e participação.....</i>	118
<i>Organização espacial da cidade.....</i>	119
<i>Controle ambiental</i>	120
<i>Ações de melhoria da qualidade de vida urbana.....</i>	122
<i>Estrutura gerencial</i>	128
CAPÍTULO 5 - INTERESSES E GOVERNOS EM DISPUTA NAS PRÁTICAS AMBIENTAIS URBANAS	
EM BELO HORIZONTE NOS ANOS 90: CASOS EMBLEMÁTICOS.....	129
5.1. VALORIZAÇÃO FUNDIÁRIA E IMOBILIÁRIA URBANA	129
<i>A Lei Frankstein.....</i>	132
<i>O Belvedere 3.....</i>	135
5.2. USO DO SOLO URBANO E QUALIDADE AMBIENTAL	139
<i>Ilegalidade urbana e o caso do Conjunto Taquaril.....</i>	140
<i>Mineração.....</i>	142
<i>O Parque de Exposições da Gameleira</i>	144
5.3. DISPUTAS INSTITUCIONAIS NA GESTÃO DO SANEAMENTO	146
<i>Antecedentes e a atuação da COPASA</i>	147
<i>A nova Política Municipal de Saneamento de Belo Horizonte</i>	149
<i>Interesses em disputa na municipalização dos serviços de saneamento.....</i>	153

5.4. INTERESSES E GOVERNOS EM DISPUTA NA BACIA DA PAMPULHA	156
<i>A Pampulha.....</i>	<i>157</i>
<i>Interesses em disputa pelo ordenamento urbanístico e uso do solo</i>	<i>158</i>
<i>Propostas de saneamento ambiental da Bacia da Pampulha</i>	<i>162</i>
CONSIDERAÇÕES FINAIS	165
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	169
ANEXO METODOLÓGICO - METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS AMBIENTAIS URBANAS	179

Introdução

O problema

Este trabalho se insere em um campo de discussão acadêmica em construção que articula estudos sobre políticas públicas com estudos sobre o meio ambiente urbano. Tem por objeto a avaliação das limitações à internalização da dimensão ambiental nas políticas urbanas, a partir do estudo de caso de Belo Horizonte (MG) na década dos 90.

O objetivo principal é investigar os principais constrangimentos à atuação do poder local na formulação e implementação políticas ambientais urbanas locais e descentralizadas. Em outras palavras, busca avaliar de que forma a concepção de políticas públicas predominante no fim de século, que combina descentralização e crise do Estado, política neoliberal e sobrevalorização do local, se faz sentir na concepção/implementação de políticas ambientais urbanas e quais as principais barreiras que impõe à sua execução.

Em especial, são avaliados as limitações políticas, estruturais e institucionais encontradas pelo município, como ente federativo autônomo, para conduzir políticas de melhoria da qualidade ambiental urbana no contexto acima referido. Para tanto, articula uma reflexão conceitual sobre poder local e sobre a dimensão ambiental das políticas urbanas ao estudo de caso.

Grande parte da literatura internacional em política ambiental está concentrada, segundo Cahn (1995), em duas áreas principais, a dos estudos políticos, cujo foco recai sobre dados descritivos, e a das análises normativas, que tende a prescrever listas de “coisas ambientalmente desejáveis”. O estudo aqui apresentado segue linha distinta, trazendo o foco para a discussão das dificuldades que se apresentam na construção de capacidades políticas e institucionais para a gestão das questões ambientais no plano local, em particular aquelas originárias do modelo competitivo de gestão urbana.

O foco na discussão das capacidades políticas e institucionais, em lugar da mera descrição ou prescrição normativa, o confronto com as barreiras efetivas que se apresentam no processo de desenho e implementação das políticas, abre espaço para uma busca mais eficaz de soluções.

A justificativa para o foco no plano local reside no fato de ser esta a grande vedete das políticas públicas nos anos 90, regra à qual não fogem tanto as políticas urbanas quanto as ambientais. No caso específico do Brasil, autores como Ferreira (1998) chamam a atenção para uma explosão das políticas municipais de meio ambiente a partir de meados da década de 80, ressaltando que “a partir de 1988 o nível local torna-se o locus para o debate, formulação e implantação das políticas públicas. (...) Há no nível do poder local uma movimentação rica e extremamente interessante. (...) Medidas inovadoras cada vez mais

fazem parte do cotidiano das administrações locais, gerando economia de recursos e melhorando a qualidade de vida da população” (Ferreira, 1998a: 25-36)

Por sua vez, o foco nas particularidades do modelo competitivo de gestão urbana, hegemônico no período estudado, justifica-se pelo fato de ser este fonte de inspiração para as políticas ambientais no âmbito local, pois “assim como ambientalistas e formuladores de política favoreceram políticas regulatórias nas décadas de 70 e 80, o debate político nos anos 90 é dominado pela linguagem do *business school*” Kraft (1996: 175).

A hipótese, comprovada por reflexão conceitual e pelo estudo de caso, é que a internalização da dimensão ambiental nas políticas urbanas no plano local encontra importantes constrangimentos políticos, econômicos e institucionais, cuja origem encontra-se em uma série de conflitos de interesses entre as diversas forças econômicas e políticas locais.

Os limites acima apontados, que fragilizam sobremaneira a atuação do poder local na formulação e implementação de políticas de melhoria da qualidade ambiental urbana, embora não possam ser superados por uma ação restrita ao plano local, podem ser afrouxados, ou ter sua força constrangedora parcialmente reduzida na dependência de duas séries de fatores: uma primeira referente às possibilidades de ampliação do grau de autonomia política, institucional e econômica local (local aqui entendido como a totalidade das forças políticas e sociais do município, e não apenas ao governo); uma segunda referente às possibilidades de integração das políticas ambientais às demais políticas públicas locais.

A discussão conceitual da hipótese realizou-se a partir da análise de três grupos de limites - estruturais, políticos e institucionais - com o objetivo de possibilitar uma análise mais sistemática. Entretanto, cabe ressaltar que as práticas sociais que engendram os conflitos que geram tais limites são indissociáveis, de forma que na dinâmica de formulação e implementação das políticas ambientais urbanas estes limites se confundem, se sobrepõem e se complementam. Por isso, na análise do caso específico de Belo Horizonte tais limites serão analisados em associação.

O estudo de caso

Seria inviável tratar do problema proposto nesta tese para os municípios brasileiros como um todo, dada a heterogeneidade dos entes municipais e a complexidade do tema, razão pela qual decidiu-se recorrer a estudo de caso.

Para a escolha do caso a ser analisado tomou-se como diretrizes gerais:

? escolher um município de uma unidade federativa que possua uma política ambiental consolidada, o que torna mais fácil a percepção, nas políticas ambientais implementadas no município, o que se deve a um exercício de autonomia do poder local e o que se deve à atuação do governo estadual;

? escolher um município que tenha experiência consolidada na formulação e implementação de políticas ambientais;

Já a escolha de Belo Horizonte para o estudo de caso apóia-se nas seguintes razões:

? O estado de Minas Gerais foi um dos pioneiros na formulação e implementação de política ambiental no Brasil;

? O município de Belo Horizonte está entre os pioneiros na institucionalização da política ambiental local no país, tendo criado secretaria municipal para tratar especificamente do assunto no início dos anos 80, enquanto em outras capitais, como Rio de Janeiro e São Paulo, isto só se deu nos anos 90 (Sirkis, 1999).

? Belo Horizonte vem implementando desde meados da década de 80, políticas públicas ambientais dotadas de instâncias de participação popular com poder decisório, o que nos permite articular a gestão e planejamento do uso dos recursos urbanos às relações sociais e de poder aí envolvidas (NEPAM, 1998).

Além das razões acima explanadas, outras duas de caráter prático/operacional nos auxiliaram na escolha de Belo Horizonte:

? a reflexão acadêmica prévia sobre a política ambiental no estado de Minas Gerais, através da participação em um programa de pesquisas interdisciplinares denominado "Biodiversidade, População e Economia"¹.

? a participação, como colaboradora, no projeto "Internalização da proteção ambiental nas políticas municipais no Sul e Sudeste do Brasil: avaliação comparativa de oito cidades no período 1989-1996", realizado pelo Núcleo de Pesquisas Ambientais (NEPAM) sob a coordenação da Prof. Dra. Leila Ferreira, que analisa as políticas ambientais de Belo Horizonte (objeto de estudo da tese aqui proposta), Uberlândia, São Paulo, Porto Alegre, Curitiba, Joinville, Rio de Janeiro e Vitória.

A delimitação temporal escolhida foi o período 1989-2000, compreendendo as três gestões municipais pós Constituição de 1988. A abordagem ao caso combinou revisão bibliográfica com pesquisa

¹ O Programa "Biodiversidade, População e Economia" foi desenvolvido na UFMG pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional e pelo Programa de Pós Graduação em Ecologia, Conservação e Manejo da Vida Silvestre, teve apoio do PADCT/CIAMB. Os estudo sobre a bacia do Rio Piracicaba - MG, na qual se localiza Ipatinga e sua área de influência, estenderam-se por um período de 5 anos e envolveram uma equipe multidisciplinar composta por mais de 60 pesquisadores de diversas unidades da UFMG.

de campo. A principal característica da pesquisa de campo foi sua construção e reconstrução permanente, em função da dinâmica observada.

O ponto de partida das investigações foi estudo da economia e da produção social do espaço da capital mineira, recorrendo a teses, artigos acadêmicos, documentos da prefeitura e do governo estadual e a artigos publicados na imprensa regional por ocasião do centenário da cidade.

A primeira etapa da pesquisa primária sobre a política ambiental e urbana de Belo Horizonte no período analisado consistiu em pesquisa documental aliada a observações e conversas informais em campo. As principais fontes utilizadas foram a imprensa regional – jornais Estado de Minas e O Tempo, o Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM), o Conselho Municipal de Política Ambiental (COMAM) e a Curadoria de Meio Ambiente do Ministério Público.

A pesquisa em profundidade consistiu, basicamente, em uma série de entrevistas semi-estruturadas e livres com os principais atores envolvidos na formulação e implementação de políticas ambientais e urbanas no município, todas feitas pessoalmente e gravadas.

O quadro abaixo ilustra as entrevistas realizadas:

Pessoa/Instituição	Número de entrevistas	Número de entrevistados
Prefeito	01	01
Gabinete do Prefeito	01	01
Secretário de Meio Ambiente	02	02
Secretaria de Meio Ambiente (diretores e técnicos)	07	06
Secretaria de Planejamento	05	06
Secretaria de Atividades Urbanas	01	02
Superintendência de Limpeza Urbana (SLU)	01	02
Superintendência de Desenvolvimento da Capital (Sudicap)	02	02
Cia de Urbanização de Belo Horizonte (Urbel)	01	01
Conselho Municipal de Meio Ambiente (Secretaria)	01	02
Curadoria de Meio Ambiente do Ministério Público	02	02
Câmara Municipal de Belo Horizonte (vereadores)	02	02
Ordem dos Advogados do Brasil – Belo Horizonte	01	01
Instituto dos Arquitetos do Brasil – Belo Horizonte	01	01
Associação Mineira de Defesa do Meio Ambiente (AMDA)	01	01
Associação Ecológica e Cultural Lagoa do Nado (ACELN)	01	01
Comissão Democrática contra os eventos no Parque Gameleira	01	01
Associação Comunitária do Bairro Bandeirantes (ACBB)	01	01
Total	32	35

As entrevistas livres tiveram como objetivo permitir a expressão dos entrevistados em relação à sua instituição e à problemática ambiental da cidade. As entrevistas semi-estruturadas foram conduzidas com

base em dois tipos de roteiro: geral e específico. O roteiro geral visava a obtenção de informações objetivas sobre a instituição, sua atuação na formulação e implementação de políticas ambientais, sua participação em conflitos de interesses inventariados e suas relações com outras instituições. Os roteiros específicos, elaborados um a um para cada instituição ou pessoa entrevistada, tiveram como objetivo aprofundar informações, bem como checar informações obtidas em entrevistas junto a outras instituições e fontes documentais.

As entrevistas foram complementadas por pesquisas de documentos em arquivos institucionais e por conversas telefônicas.

Estrutura da tese

Em sua primeira parte, correspondente aos capítulos 1 e 2, a tese faz a discussão conceitual e histórica da hipótese.

O primeiro capítulo, que discute o “culto ao poder local” e suas limitações, inicia com uma rápida avaliação da política urbana e do poder local no Brasil das últimas décadas, e prossegue discutindo o lugar das políticas públicas na atual reestruturação do capitalismo e o lugar das cidades na economia mundial. Analisa então, com maior detalhamento, as tendências recentes de política urbana que se polarizam entre a cidadania e a competitividade, avaliando criticamente os modelos de empreendedorismo urbano e das cidades competitivas.

A discussão sobre a dimensão ambiental das políticas urbanas, a qual destaca a interação das políticas ambientais às políticas urbanas e os processos de institucionalização das políticas ambientais locais, dá início ao capítulo dois. A partir daí, os constrangimentos e limites presentes no processo de formulação e implementação das políticas ambientais urbanas locais são analisados a partir de seu agrupamento em dois tipos. O primeiro, de caráter mais amplo, refere-se aos limites à execução de políticas locais urbanas, ou seja, aos constrangimentos econômicos, políticos e institucionais à atuação do poder local. Um segundo, de caráter mais específico, refere-se aos limites à internalização da dimensão ambiental nas políticas públicas locais, os quais surgem de uma série de conflitos de interesses. Conflitos entre os objetivos e instrumentos das políticas locais urbanas e aqueles ditados pela recente reestruturação do capitalismo, pela mundialização da economia e pela política macroeconômica nacional. Conflitos entre as diversas forças políticas e econômicas atuantes no município que muitas vezes vêm seus interesses contrariados pelas políticas ambientais urbanas. Conflitos entre as diversas instâncias do poder político local no que tange aos objetivos e ao desenho das políticas ambientais urbanas, entre poderes locais

vizinhos e entre o poder local e as instâncias superiores de poder (Estado e União) no que tange à legislação, concepção e implementação das políticas e ao acesso a recursos financeiros.

Na segunda parte da tese, correspondente aos capítulos 3, 4 e 5, a hipótese é tratada a partir da análise do estudo de caso. Para tanto, toma como objeto principal as políticas ambientais urbanas implementadas em Belo Horizonte por três gestões municipais na década dos 90 e os conflitos envolvidos em sua formulação e implementação.

O capítulo 3 discute a dinâmica econômica local, contextualizando-a na dinâmica econômica estadual, bem como a produção social do espaço da cidade, realizando a primeira mediação entre a análise conceitual e o estudo de caso aqui efetuado. Debruça-se também sobre as questões da qualidade de vida e do ambiente urbano na década de 90 na cidade, bem como sobre as situações de risco ambiental e exclusão social.

A avaliação da política ambiental urbana de Belo Horizonte na década dos 90 é realizada no capítulo 4, a partir da discussão sobre os instrumentos legais e o sistema institucional de gestão ambiental, da análise das diretrizes gerais de política urbano em cada uma das gestões analisadas em separado e da avaliação comparativa entre as políticas por elas implementadas.

O capítulo 5 ocupa-se de casos emblemáticos de disputas de interesses e conflitos institucionais presentes nas políticas ambientais urbanas analisadas no capítulo anterior. No item primeiro discute três casos envolvendo disputas em torno de interesses privados de uso do solo e interesses coletivos relacionados à qualidade do ambiente urbano. O segundo item investiga conflitos entre o setor imobiliário e as políticas e diretrizes de organização espacial da cidade. No terceiro item é analisado um caso específico de disputa entre instâncias de governos distintas pela gestão dos serviços de saneamento, enquanto o item quatro analisa um caso emblemático excepcional, o da Bacia da Pampulha, que reúne elementos dos três grupos anteriores.

Capítulo 1 - Notas críticas ao “culto ao poder local”

Nos países capitalistas centrais, o foco, orientação e organização institucional das políticas urbanas e regionais passou por importantes transformações ainda na década dos 80. Segundo Mayer (1992: 4, tradução nossa), “com o declínio do papel do governo central, iniciativas locais de ‘auto-ajuda’ proliferaram por toda a Europa na década dos 80, usualmente iniciadas como respostas espontâneas a problemas locais de reestruturação”. A autora resume tais transformações em três tendências principais relacionadas à cidade e ao papel do poder público local: intensificação da segregação social e espacial intra-urbana; crescente mobilização da política local para suportar o desenvolvimento econômico; declínio e reestruturação da provisão de serviços públicos, ou seja, reestruturação do estado do bem-estar urbano.

Em meio a um contexto mundial de mudanças que envolvem crise do Estado, fortalecimento das políticas neoliberais, globalização produtiva e financeira, e a um aprofundamento da desigualdade social no interior das cidades agravado pela falência do Estado do Bem Estar urbano, o local é alçado ao posto de principal agente de formulação e implementação de políticas públicas. A permeabilidade local às mudanças mundiais para garantir integração e competitividade passa a ser o foco central da agenda local e esse é o novo significado que é dado à palavra desenvolvimento. O local, por sua vez, tende a ser definido, cada vez mais, a partir das conveniências do mercado, e a interligação entre o global e o local é feita, no mais das vezes, sem a mediação nacional e regional.

Aqui, questões como descentralização, redimensionamento do aparelho do Estado, articulações público/privado, participação e globalização se constituem em aparentes “consensos” e são presença constante na mídia e na pauta de recomendações e nas diretrizes básicas para financiamento de projetos urbanos por parte dos organismos internacionais.

O objetivo perseguido ao longo do capítulo é avaliar criticamente a tendência à sobrevalorização do papel do poder local na literatura recente sobre políticas urbanas. Essa avaliação é crucial quando se quer investigar a autonomia do município para executar políticas urbanas, uma vez que tal sobrevalorização impede a identificação dos limites existentes à autonomia do poder local. Identificar os limites é etapa essencial na formulação de políticas e estratégias, uma vez que ignorá-los significa reduzir as chances de implementação efetiva.

1.1. (Des)construindo o “culto ao poder local”

Mesmo um rápido exame dos termos nos quais se dá o debate permite a identificação de uma corrente majoritária que tem na lógica de mercado seu princípio geral/diretor. No discurso dessa corrente o poder local aparece como o principal agente, a quem cabe a definição de prioridades e execução de políticas. Mas que poder local é esse, de onde surge, qual a sua delimitação/definição?

Selecionamos aqui, dentre os elementos teóricos que servem de base ao “culto do poder local”, aqueles que nos permitem participar do debate a partir de uma postura crítica que tem por objetivo (des)construir as bases do mesmo através da identificação dos pressupostos, lógicas e conceitos que lhe dão suporte. São duas as crenças básicas que dão origem ao mito construído em torno do poder local: a incapacidade do Estado Nação de oferecer respostas aos desafios da economia e sociedade atuais e a ampla capacidade das economias locais de se inserirem na economia global. Entretanto, antes de passar à discussão de tais crenças, cabe abrir um rápido parêntese para a discussão do lugar das políticas urbanas e do poder local no Brasil das últimas décadas.

O lugar das políticas urbanas e do poder local no Brasil das últimas décadas

Entre o final da Segunda Guerra e fins dos anos 70 o Brasil, aproveitando-se das brechas e contradições das economias centrais, faz um movimento de ruptura com o modelo vigente de desenvolvimento e, a partir de uma atuação decisiva do Estado, promove a industrialização. O desenvolvimento é então a questão central para o país que busca, através da industrialização, investir na superação de sua inserção subordinada na economia mundial.

É no interior deste processo de desenvolvimento nacional que emergem as problemáticas urbana e ambiental, como parte da modernização da sociedade brasileira. No decorrer desse processo o país deixa de ser predominantemente rural e se torna uma sociedade tipicamente urbana. A debilidade dos serviços urbanos e a gritante desigualdade social intra-urbana são a parte mais visível do movimento que vai *da urbanização suportável* do período 30-60 à *urbanização caótica* que se instala no país após os anos 60 (Cano, 1988). A exploração intensiva e predatória dos recursos naturais, característica desde sempre presente em nossa história, se traduz em pesada degradação ambiental com a implantação de grandes projetos industriais e de infra-estrutura.

O panorama brasileiro entre 1956 e 1980 é de salto de qualidade na industrialização com a internalização do setor de bens de produção; constituição da infra-estrutura básica de transportes, comunicação e energia; altos índices de crescimento econômico; Estado centralizado e diretamente atuante na promoção do desenvolvimento; urbanização explosiva; exploração intensiva e predatória de recursos naturais; poluição industrial e agrícola; ditadura política.

É precisamente nesse contexto que a política urbana ganha destaque na agenda nacional, aparecendo no bojo das políticas de desenvolvimento econômico. Centralizada no governo federal e emanando a partir dele, a política urbana tem, segundo Oliveira (1982), a tarefa de dotar as cidades brasileiras, em especial as metrópoles em explosivo crescimento, de infra-estrutura e atender às demandas de moradia e serviços das classes médias em constituição. Estas são elementos fundamentais para se compreender a urbanização caótica dos 60 e 70, uma vez que são ao mesmo tempo dinamizadoras do mercado imobiliário e legitimadoras do poder estatal. Em lugar de se voltar para a garantia da reprodução da maioria da população trabalhadora, em nosso país a política urbana se fez voltada aos interesses da classe média em constituição, a quem coube seus melhores frutos, e trouxe como uma de suas principais resultantes a promoção da valorização da terra urbana.

A intervenção estatal sobre o urbano implementada nos 60 teve por característica a centralização do processo decisório. A ênfase do período foi habitacional, pouco tendo sido realizado no campo do planejamento e definição de prioridades em política urbana. O público alvo de tal política foi a classe média, com o que se pretendia dar uma auto-suficiência financeira ao sistema. Pequenas parcelas da grande massa trabalhadora foram atendidas com moradias em uma estratégia de amenização da tensão social. Outro objetivo da política habitacional no período era atuar como política de promoção econômica, via geração de empregos na construção civil.

Nos anos 70, considerado período áureo do planejamento urbano brasileiro, houve a tentativa de desenhar uma política urbana que andasse *pari passu* às políticas regional e de desenvolvimento nacional, com investimentos casados com os investimentos econômicos do II PND. O objetivo explicitado em tal política era a estruturação de um sistema urbano nacional, o que se pretendia atingir via promoção da desconcentração do sistema urbano do sudeste, da ordenação do sistema urbano do sul, da dinamização da base econômica do sistema urbano do nordeste e de incentivos à urbanização nas áreas de ocupação recente. Tal objetivo não foi alcançado e os principais projetos e programas desenhados permaneceram “letra morta” e dentre as ações programadas apenas a institucionalização das regiões metropolitanas e o Planasa (Plano Nacional de Saneamento) saíram do papel. Embora se possa falar em uma relativa desconcentração do sistema urbano do sudeste no período, cabe ressaltar que esta foi frágil, ideológica e restrita ao plano econômico.

Os anos que seguem a 1984 são marcados pela crise econômica e pelo processo de redemocratização. O panorama é de inflação, restrição externa, estagnação, desarticulação do padrão de crescimento, crise financeira, crise do Estado, descentralização, mudança da ênfase da intervenção estatal da promoção do desenvolvimento nacional para o ajuste econômico, aprofundamento da miséria urbana, degradação dos serviços sociais, periferização, degradação ambiental urbana.

É nesse complicado cenário econômico e político dos anos 80 que ocorre, de um lado a falência do já frágil planejamento urbano e, de outro, uma rica mobilização popular em torno da questão urbana.

A “falência” do planejamento urbano no Brasil encontra-se intimamente associada à falência do sistema BNH, à perda de capacidade de intervenção do Estado e à desorganização administrativa dos órgãos remanescentes.

No que tange às conquistas dos movimentos sociais urbanos, são marcos importantes a constituição do movimento nacional de reforma urbana, a conquista da inclusão da função social da terra na Constituição de 1988 e a criação de instrumentos urbanísticos como o solo criado e as áreas de interesse social que, embora frágeis, são um passo importante para tornar juridicamente possível a regulação da especulação fundiária urbana pelo poder local.

Com a Constituição de 1988 os municípios com mais de 20 mil habitantes ficam obrigados a elaborar o Plano Diretor, e ganham a possibilidade de elaborar e votar suas próprias Leis Orgânicas, o que antes se dava no âmbito estadual.

Nos anos 90 o panorama brasileiro é de abertura comercial e financeira, recessão, desindustrialização, desemprego, privatização, políticas neoliberais, maior dependência financeira externa, debilidade regulatória, financeira e fiscal do Estado, acelerada exclusão econômica e social de grande parte da população, falência das cidades, aumento dramático da violência urbana.

Nesse contexto, a política urbana sai de cena, seja pela descrença no planejamento urbano, dito “falido”, seja pela desestruturação e desmobilização dos movimentos sociais urbanos², e passa por uma fase de latência para então mostrar sinais de ressurgimento. No fim de século a política urbana brasileira ressurge, em versão dominante, transmutada em um mero “culto ao poder local” que, ao sintonizar-se com as políticas neoliberais, proclama a inserção dos lugares na globalização e chega até nós pelas mãos de consultores de organismos internacionais sob o guarda-chuva do “desenvolvimento local”. Em versão

² A referida desestruturação dos movimentos sociais urbanos diz respeito, em especial, ao chamado *grass-root movement* dos anos 80, do qual são representativas as associações de moradores. Mesmo o movimento ambientalista, que alcançou grande vitalidade no começo da década de 90, em meados da mesma já havia passado por uma mudança radical de perfil, na qual as entidades de mobilização e pressão social-política haviam se transformado em ONGs profissionalizadas. Cabe entretanto chamar a atenção para outros movimentos sociais que alcançaram grande força e expressão no período, como é o caso do Movimento dos Sem Terra, ou sem-teto em sua versão urbana.

alternativa, surge na forma de tentativas de resistência, um tanto quanto tímidas, baseadas em experiências de planejamento urbano participativo e de construção de cidadanias urbanas.

Paralelo a isso, a promoção do desenvolvimento, que sai da esfera nacional com o fim do nacional desenvolvimentismo na década anterior, passa a ser parte da agenda de Estados e municípios através de mecanismos como Guerra Fiscal e planejamento urbano estratégico.

Nos anos 90 o panorama das políticas urbanas brasileiras é tal que “o equacionamento de problemas centrais das sociedades urbanas, como os de transportes, infra-estrutura, saúde, educação (até certos níveis), segurança, defesa ambiental, entre outros, têm sido cada vez mais tratados no plano dos governos locais” (Guimarães Neto e Araújo, 1998: 10).

Para melhor fundamentar nossa crítica à confiança excessiva que vem sendo depositada no plano local de governo como agente chave na promoção de políticas públicas, em especial as urbanas, ambiental e de desenvolvimento, é necessário contextualizar, ainda que de forma breve, o lugar desse nível de governo em nosso país na atualidade, tanto do ponto de vista político, quanto do ponto de vista tributário/fiscal, e financeiro.

Falar sobre o lugar do poder local no sistema político/governamental do país pressupõe investigar a real capacidade do município de executar políticas públicas e o grau de autonomia do poder local. Embora juridicamente alçado ao *status* de ente autônomo, na prática das relações, políticas, financeiras, fiscais e tributárias, tal autonomia revela-se bastante reduzida.

A discussão que se segue tem por objetivo fornecer elementos para a construção de um panorama que permita investigar a tensão entre a autonomia teórica do poder local e a dependência e subordinação encontradas na prática das relações políticas e econômicas que o mesmo mantém com os outros níveis de governo. Para tanto será realizada uma exposição sucinta daqueles elementos do processo de descentralização e mudanças no padrão federativo³ no Brasil das últimas décadas, que mais contribuem para a discussão efetuada nesta tese. Cabe ressaltar que a exposição que se segue não traz contribuições novas, seja em termos de informações ou análise, e foi baseada em Furtado (1984), Silva e Costa (1995), Santos Filho (1996), Affonso (1997/1999).

Para compreender o processo de descentralização no Brasil das últimas décadas é preciso examinar sua especificidade. O processo brasileiro de descentralização, que ganha força no início da década de 80, é bastante peculiar, porque se inicia a partir dos entes subnacionais (estados e municípios) e não do governo

³ Os termos descentralização e federalismo comportam conteúdos distintos. O conceito descentralização tem como elemento central a redistribuição de poder econômico e político. Já o conceito de federalismo tem como elemento central a difusão de poderes em vários centros, a existência de autonomias compartilhadas e a preservação simultânea de unidade e diversidade. (Affonso, 1999)

central. Nesse sentido, a descentralização significou um aumento da capacidade de pactuação dos entes subnacionais, o que resultou em um ganho relativo de autonomia⁴ para o poder local.

A descentralização brasileira é também peculiar porque aparece como correlata ao processo de redemocratização. Na década dos 80, os municípios e estados, em processo de recuperação de sua autonomia política, mas financeiramente dependentes do governo central, iniciaram uma luta política pela descentralização e pela ampliação de sua participação nas receitas fiscais.

Por um lado, o contexto político no qual se deu a descentralização caracteriza-se pela redemocratização formal e abertura política. Por outro, o contexto econômico, institucional e ideológico caracteriza-se pela fragilização financeira do setor público, inflação, estrangulamento externo, desmontagem dos mecanismos de planejamento e regulação federativa e fortalecimento da onda neoliberal. Ou seja, a democratização aponta para um caminho, enquanto o contexto econômico, institucional e ideológico apontam para o lado oposto, o que gera permanente tensão autonomia/dependência, conferindo ao processo de descentralização caráter errático, criando caldo favorável à transformação do conflito federativo em crise da federação.

Outra característica peculiar ao caso brasileiro é que a descentralização se fez principalmente via redistribuição de recursos através de transferências intergovernamentais e não via redistribuição de capacidade de arrecadação fiscal entre os três níveis de governos. Deriva daí baixo comprometimento dos entes subnacionais com o esforço de arrecadação, fator que restringe seu grau de autonomia e contribui para o recrudescimento da crise fiscal/financeira dos anos 90.

Sua maior peculiaridade, entretanto, reside no fato de ter sido uma descentralização desordenada, pois careceu de coordenação federativa, com o governo central agindo a reboque, eximindo-se de formular prioridades e de cumprir o papel de regulador do processo.

Os efeitos perversos da descoordenação federativa são potencializados pela heterogeneidade sócio-econômica dos entes federados e pelas dissimetrias de poder e relações de dependência econômica entre os mesmos. Para os entes economicamente mais frágeis e dependentes abre-se um distanciamento cada vez maior entre o tipo de atribuição a eles conferido pela descentralização e sua capacidade de obtenção de receita. Ademais, a descentralização descoordenada contribui para a reprodução das disparidades econômicas regionais no âmbito do setor público sob a forma de uma provisão desigual de bens e serviços, tornando alguns poderes locais menos aptos que outros no exercício de suas novas atribuições.

⁴ Autonomia, no sentido em que é aqui utilizado o conceito, diz respeito a um conjunto de atributos e capacidades que incluem auto-organização (elaboração própria de leis e normas constitucionais), auto-governo (organização mediante sufrágio universal de suas próprias instituições e governo) e auto-administração (gestão própria da arrecadação e gastos públicos).

A despeito da descoordenação e do contexto econômico e institucional desfavorável no qual se deu a descentralização, esta produziu efeitos positivos no que tange ao aumento da capacidade fiscal própria e disponível dos governos locais. Segundo Rezende (1995), a arrecadação própria dos municípios, que correspondia a 3,2% em 1980, cresceu para 5,5% em 1992, enquanto a receita disponível subiu de 9,5% em 1980 para 16,9% em 1992.

Simplesmente examinar o processo de descentralização é de pouca valia para a discussão da questão da autonomia do poder local, uma vez que tal descentralização se encontra circunscrita a um contexto maior de mudanças no padrão federativo. Por padrão federativo entende-se o conjunto das relações de poder e dos pactos e barganhas políticas e econômicas que conformam uma configuração institucional de divisão de poderes de um Estado federativo.

O pacto e a barganha federativa não se definem necessariamente por regras constitucionais e divisões de competências, uma vez que essas são meros contornos de uma estrutura maior cujo conteúdo, o poder, é estabelecido através de relações de forças que não podem ser congeladas em letras, palavras, leis ou normas. Tais relações de poder possuem clivagens de dominação vertical, com um ente exercendo poder sobre outro, e horizontal, com as elites exercendo poder sobre a população no âmbito interno de cada ente.

Para Furtado (1984), o padrão federativo brasileiro caracteriza-se por mecanismos complexos e não transparentes de barganhas entre as três esferas de governo, dentre os quais destaca: a constante tensão entre centralização do poder pelo governo central e os “mandonismos” locais; a fragmentação do controle social das elites sobre a população; o elemento central na soldagem dos entes federativos é a dominação – político/eleitoral, econômica, militar ou fiscal/financeira; a barganha tem lugar dentro do aparelho de Estado e não entre estruturas partidárias ou da sociedade civil⁵; a barganha ocorre entre as elites políticas e econômicas dos diversos entes federativos.

Os mecanismos acima descritos dão origem a uma série de conflitos – políticos, econômicos, fiscais, financeiros. Os conflitos, por sua vez, promovem alterações nos mecanismos dentro dos quais emergiram, o que resulta em mudanças no padrão federativo. Por isso, ao trazer o foco para a questão das mudanças no padrão federativo nas duas últimas décadas, concentramos nossa atenção na série de conflitos que surgem em seu interior.

⁵ Como exemplo, podemos citar as arenas preferenciais nas quais ocorreram as barganhas entre os entes federativos brasileiros no Brasil da segunda metade do século XX: os gastos diretos da União; os incentivos, subsídios e mecanismos de renúncia fiscal; as transferências tributárias; os sistemas de crédito público; as empresas estatais; os passivos contingentes e os gastos previdenciários.

Nos anos 80 o conflito federativo brasileiro foi predominantemente fiscal/financeiro e vertical. Seu elemento central foi a disputa por recursos tributários entre os diferentes níveis de governo. Nesse período, a luta contra o autoritarismo e o movimento a favor da descentralização se confundem. A redemocratização política formal, que tem início nos municípios e estados, confere aos entes subnacionais maior poder político. A tensão criada entre o aumento do poder político e a dependência financeira é um dos principais motores da descentralização fiscal.

Por um lado, o casamento ideológico entre democratização e descentralização agilizou o processo de descentralização fiscal e possibilitou ganhos de autonomia para o poder local na Constituição de 1988. Por outro lado, a forma acrítica pela qual se deu tal casamento criou terreno favorável à mitificação do papel do poder local e colaborou para a descoordenação do processo de descentralização. Isso porque a associação automática e axiomática democracia/descentralização implicou na associação autoritarismo/coordenação nacional, o que por sua vez criou desconfiança em relação à adoção de uma estratégia deliberada de descentralização que obedecesse a uma lógica nacional. Sem coordenação e sem visão de conjunto, a descentralização se deu dissociada de medidas compensatórias para reduzir os efeitos dos desequilíbrios de poder e recursos entre os diversos estados e municípios.

Na década de 90 o conflito federativo ganha novas faces. Além da dimensão fiscal e financeira, adquire dimensões políticas e culturais. O conflito também se expande para outros planos do aparelho estatal como o setor produtivo estatal e o sistema financeiro público. Junto com a persistência do conflito vertical, da disputa entre governo central e governos subnacionais em relação a competências e receitas, emerge o conflito horizontal, o conflito entre entes de mesmo nível por receitas e fontes de receitas. É precisamente a partir daí, nos anos 90, que se fala em crise federativa. Observa-se que essa crise federativa não vem sozinha, ela é parte de uma crise mais ampla, a crise do Estado, com seus aspectos fiscais e de legitimação política.

No que tange ao conflito federativo horizontal ganha destaque a chamada Guerra Fiscal, política de concorrência predatória entre estados e municípios pela atração de investimentos produtivos privados através de práticas de renúncia fiscal e concessão de incentivos e benefícios. Também pode ser considerada uma manifestação do conflito horizontal o processo desordenado e afoito de emancipação de municípios, alguns dos quais sem base econômica ou fiscal própria e outros que privam os municípios originários de sua base econômica e fiscal quando da emancipação.

Um dos aspectos centrais do conflito federativo vertical é a tensão entre reconcentração e descentralização. Nos anos 90 o governo central, frente à perda de recursos e poder político, implementa uma série de tentativas de recuperar tais recursos, seja via criação de contribuições com vinculações sociais seja via mudança do rumo das relações financeiras e fiscais entre a União e os estados e

municípios⁶. Ao mesmo tempo o processo de descentralização prossegue em algumas áreas, com a descentralização de responsabilidades crescendo à medida que o governo central delega atribuições às instâncias subnacionais como resposta ao agravamento de sua crise fiscal e financeira.

Ora, se a descentralização de atribuições ocorre em um momento onde a crise financeira e fiscal atinge fortemente os governos subnacionais e se faz acompanhar de um movimento de reconcentração de recursos nas mãos do governo central, há uma forte tendência de que tais instâncias não consigam dar conta das novas atribuições a elas conferidas. A situação caótica do saneamento básico e da política de transporte urbano do país ilustram tal tendência⁷.

Cabe aqui reproduzir o alerta formulado por Cano (1998: 310) sobre os perigos advindos da transferência aos poderes locais da responsabilidade de executar sozinhos políticas públicas chaves, uma vez que:

“esse “culto ao poder local” parece não se dar conta, de um lado, de que ele coopera ativamente para o maior debilitamento do Estado nacional, única instituição capaz de enfrentar a questão internacional; de outro, parece também não se dar conta de que o poder local não faz câmbio, nem moeda, nem juros, e só administra tributos locais”

O lugar das políticas públicas com a atual reestruturação do capitalismo

O declínio dos poderes discricionários do Estado Nação e o processo paralelo de valorização do local não podem ser compreendidos se analisados em isolado, visto que fazem parte de um processo mais amplo de crise e reestruturação econômica e institucional.

À crise financeira nas economias dos países centrais, que dá seus primeiros sinais ainda nos anos 60 e recrudesce nos 70 com a quebra do padrão monetário internacional, vem se somar, nos anos 80, o processo de financeirização mundial, reestruturação produtiva, a crise do Estado (em seus aspectos fiscais e de legitimação política) e de seu modelo principal de intervenção nos países centrais, o *Welfare State*.

⁶ Os principais instrumentos dos quais o governo central vem se utilizando para mudar essa relação a seu favor são o aumento dos tributos não repartidos com os níveis sub-nacionais, como o IR e o IPI, o crescimento das Contribuições Sociais e, em menor escala, as operações de retenção do repasse de impostos recolhidos e devidos aos entes subnacionais como pagamento de obrigações financeiras. Tais operações podem, segundo Santos Filho (1996: 23), levar a uma “tendência de subversão completa da hierarquização fiscal estabelecida pela Constituição de 88”.

⁷ Ver discussão dos limites à atuação do poder local nas áreas de saneamento e transporte urbano no item 1.3.

Na visão de autores como Castells (1995), trata-se, mais precisamente, de um processo de reestruturação do capitalismo com o objetivo de promover modificações estruturais com vistas a atender três objetivos principais, a saber: i) alterar a relação de forças entre capital e trabalho favorecendo o primeiro ao quebrar o pacto social formado nas décadas de 30 e 40; ii) promover uma modificação substancial nos princípios de intervenção estatal deslocando-os da legitimação política e redistribuição social para a dominação e a acumulação de capital; iii) acelerar a internacionalização dos processos econômicos.

Para o autor, a alteração da relação de forças entre capital e trabalho pode ser resumida como o rompimento do pacto social fordista⁸, e se traduz em: mudança nas relações de poder entre direção e trabalhadores visando atender os interesses dos empresários; flexibilização das relações de trabalho em todos os níveis através de desregulamentação, aumento da mobilidade setorial e geográfica; constante redefinição das condições de trabalho segundo os interesses das empresas. O rompimento do pacto social fordista pode ser também entendido como a quebra do nexo produção/reprodução, de forma que os gastos com a reprodução da força de trabalho deixam de ser vistos como investimento, como parte fundamental da dinâmica econômica responsável pela geração de demanda, para serem encarados como mera despesa, como custo.

Tais transformações nas relações de trabalho em seu sentido mais geral não poderiam deixar de apresentar formas específicas nos mercados de trabalho dos grandes centros urbanos mundiais. Em um contexto onde o desemprego é geral, atingindo todos os países e todas as faixas de renda, sobrepõem-se outros dois processos de consequências sociais desastrosas: a exclusão social e a *polarization*⁹ do emprego urbano.

Para além do desemprego formal ocorre a exclusão pura e simples de grandes parcelas da população do mercado de trabalho, em função da chamada reestruturação econômica e produtiva. À legião de desempregados soma-se a legião de desalentados e sub-empregados.¹⁰

⁸ Por pacto social fordista entende-se o pacto social, entre capital e trabalho, típico do modelo de produção fordista, cujas principais características são

⁹ Optei por não traduzir o termo *polarization* utilizado correntemente na literatura que trata do lugar das cidades na economia mundial e na recente reestruturação capitalista (Soja, 1989; Mayer, 1992; Castells, 1995; Sassen, 1998; Benko, 1999). Isso porque a tradução por “polarização” traria dúvidas interpretações, dada a utilização corrente do termo na literatura sobre economia regional e urbana com o significado de capacidade de centralização econômica. No sentido aqui utilizado, *polarization* descreve a existência de dois extratos do mercado de trabalho com níveis salariais e de qualificação profissional tão opostos e distantes quanto os dois pólos de uma esfera.

¹⁰ Desalentados são pessoas em idade de trabalho que se retiram do mercado de trabalho dada à falta de perspectivas de obtenção de uma nova colocação. Como ilustração do processo, Beatty & Fothergill (1995) calculam para as antigas regiões de produção de carvão mineral na Grã-Bretanha na década de 80: para cada grupo de 100 pessoas que começavam a buscar trabalho, seja por perda do emprego na indústria carvoeira seja por aumento natural na força de trabalho, 33 deixavam o mercado de trabalho, 11 eram atendidos por programas sociais do governo, 18 encontravam

No período fordista, embora existissem três extratos básicos de emprego - baixo, médio e alto - a combinação entre a dinâmica econômica e o quadro institucional moldavam as relações de emprego de forma a promover a reprodução e fortalecimento do extrato médio, sendo este o extrato principal do emprego urbano. Com o processo que vem sendo chamado pela literatura recente de *polarization* dos empregos urbanos, o extrato médio perde sua importância frente aos extratos baixo e alto, e a combinação entre a dinâmica econômica e o quadro institucional geram um efeito de retroalimentação que contribui para o aprofundamento da desigualdade e para o fortalecimento dos segmentos superior e inferior vis a vis o segmento médio.

Se no fordismo o crescimento econômico possibilitava a mobilidade social via criação de empregos - ia-se de desempregado a empregado - no mercado de trabalho urbano contemporâneo a mobilidade dificilmente ocorre e a precarização do emprego é a regra.

Mesmo que haja crescimento econômico, este não se reflete na criação de mais empregos ou, quando há criação de empregos, esta ocorre em menor escala e localizada nos dois extratos extremos. Obter um “emprego” no extrato inferior significa “mobilidade social descendente”. No extremo oposto do mercado de trabalho, os poucos empregos criados no extrato superior, o acesso é restrito a uma parcela muito reduzida da população - uma vez que a qualificação crescente requerida por tais empregos é dificilmente obtida em um sistema educacional e cultural altamente segregado - e concentra-se nos centros nodais da rede urbana mundial - uma vez que requerem uma complexa infra-estrutura de atividades subordinadas.

No que se refere à precarização do mercado de trabalho, Sassen (1998) defende que esta ocorre em todos os setores da economia urbana. Nos setores dinâmicos de alta tecnologia a precarização assume a forma de empregos de baixo nível - faxineiros, porteiros, digitadores, escriturários de corretoras - em proporções em muito superiores às aquelas verificadas em setores tradicionais. A precarização aparece também na crescente expansão da economia informal, correlato direto do aumento das taxas de desemprego. No setor industrial tradicional ela se dá sob a forma de rebaixamento dos salários e das condições de barganha dos trabalhadores.

Soja (1989: 186, tradução nossa) assim resume a tendência à *polarization* do mercado de trabalho nos grandes centros urbanos da atualidade:

“a estrutura do mercado de trabalho urbano vem sofrendo grandes mudanças. Uma profunda segmentação e fragmentação está ocorrendo, o que dá

empregos em outras indústrias, 37 eram emigrantes líquidos, 2 encontravam emprego fora da região e apenas 1 era adicionado às estatísticas oficiais de desemprego.

origem a uma polarização mais pronunciada dos postos de trabalho em dois estratos - altos salários/alta qualificação e baixos salários/baixa qualificação – e a uma crescente segregação residencial baseada em ocupação, raça, etnia, renda, estilo de vida e outras variáveis relacionadas ao emprego. (...) A criação de empregos tende a se concentrar nos setores de altíssima e baixíssima tecnologia, dando origem a um ‘mix’ de técnicos altamente qualificados, trabalhadores em tempo parcial, imigrantes e mulheres. Isso cria um fosso no setor mediano do mercado de trabalho, com um pequeno volume no topo e um volume de grandes proporções na base (em especial na economia informal)”

Já o deslocamento dos princípios de intervenção estatal se materializa na desestruturação do Estado do Bem Estar. O Estado do Bem Estar tem como princípios a legitimação política via amplo pacto social e a repartição de bens e serviços pelas instituições públicas, fora do mercado, aos cidadãos que são passíveis de recebê-los pelo simples fato de serem cidadãos, ou seja, redistribuição social não discricionária. O bem sucedido ataque aos princípios estruturantes do Estado do Bem Estar pode ser entendido como o resultado de uma combinação entre as condições econômicas e políticas subjacentes à reestruturação capitalista da década dos 80 e o fortalecimento do ideário neoliberal. Este se traduz em políticas que contêm como elemento central a reforma do Estado, a privatização, a descentralização, a focalização dos programas sociais e a introdução de instrumentos de mercado (como os “quase mercados” e a terceirização) na gestão pública.

Segundo o BIRD, reforma do Estado “não significa dismantelar o aparato estatal mas focalizá-lo, escolher o que é essencial e crítico, combinar adequadamente a capacidade institucional estatal com as ações efetivamente prioritárias” (Silva, 1998: 16). Cabe aqui, ler nas entrelinhas. O discurso oficial faz parte de uma justificativa, nem sempre tão disfarçada, para a substituição lógica de solidariedade, que foi o principal elemento de cidadania introduzido pelo Welfare State, pela lógica de maximização e eficiência na provisão de serviços públicos, que cria barreiras de acesso e transforma o que antes era direito de cidadão em uma remuneração correspondente à produtividade de mercado do indivíduo ou em uma benesse, no caso dos pobres e desamparados.

Nesse contexto, há um enfraquecimento das políticas de caráter universal ou solidário. Como observa Castells (1995: 329) “as instituições regulatórias conquistadas pelos defensores do meio ambiente e a rede de seguridade obtida pelos pobres nos anos sessenta foram aquelas que mais sofreram com a desmantelamento do Estado do Bem Estar nos países capitalistas centrais”.

Trazendo o foco para os países periféricos, Silva (1998) alerta para o fato que na América Latina o movimento estrutural de redefinição da natureza do alcance e dos limites da intervenção estatal possui profundo impacto, adquirindo porém significado completamente distinto daquele que possui nas

economias centrais: em lugar de mudança da natureza da intervenção do Estado, o que se assiste é uma desmontagem do próprio Estado.

No caso específico do Brasil, os processos acima explicitados não ocorrem concomitantemente aos países centrais. É apenas na passagem dos anos 80 para os 90 que o questionamento da intervenção estatal ganha caráter consensual na mídia e no discurso político hegemônico. Atrasado, mas dotado de força total. Rapidamente questões como redução do tamanho do Estado, descentralização e privatização ocupam lugar de destaque na mídia e, em ato reflexo, na agenda política do país.

Segundo Silva (1998) e Draibe (1995), em nosso país descentralização significou a transferência desordenada e caótica de responsabilidades de intervenção pública e de capacidade fiscal a níveis sub-nacionais de governo, sem a condução/coordenação do governo central. Focalização significou a criação de “fundos sociais de emergência e programas compensatórios dirigidos exclusivamente aos grupos pobres e vulneráveis” (Draibe, 1995: 26). Privatização significou uma brutal reforma patrimonial que concentrou ainda mais a riqueza na mão de poucos grupos. Em seu conjunto, levaram à maximização da diferenciação - ao potencializar situações de intervenção do poder público que levam a um aumento da desigualdade social - da seletividade - ao oferecer serviços e bens públicos somente àqueles que os podem pagar ou ao oferecer serviços de baixa qualidade a parcelas da população sem recursos - e à fragmentação das políticas públicas - em função da ausência de coordenação do processo de descentralização e da criação de paralelismos institucionais.

Dentre as diversas políticas sociais afetadas pela desmontagem do Estado brasileiro e pela descentralização descoordenada, a política urbana - em especial as políticas de habitação, saneamento e transporte público - foi, na visão de Fagnani (1997), uma das mais atingidas, sendo que o governo central praticamente se eximiu, em maior ou menor grau, de atuar nessas áreas e, quando restou alguma atuação, nela predomina um caráter de diferenciação, seletividade e fragmentação.

O lugar das cidades na economia mundial

Podemos agora indagar sobre o lugar das cidades na economia mundial, uma vez que o “culto ao poder local” parte do pressuposto que as economias locais possuem ampla capacidade de inserção na economia global desde que apliquem com sucesso políticas ativas direcionadas nesse sentido. Isto é, toma por base uma relação idealizada entre o global e o local.

O termo globalização tem sido usado para designar uma ampla gama de transformações ocorridas nas relações econômicas, políticas e culturais decorrentes da quebra de barreiras temporais/espaciais à

internacionalização. Usado inicialmente pelas *business management scholl* para designar as estratégias internacionais dos grandes grupos empresariais (Chesnais, 1996), seu escopo foi sendo ampliado, de forma que hoje se discute e teoriza sobre muitas dimensões ou faces da globalização.

Alguns autores chamam a atenção para o fato de que o termo globalização, transformado em mito, não permite perceber de forma clara as implicações mais profundas de suas muitas dimensões¹¹, razão pela qual propõem a adoção de outras terminologias. Chesnais (1996: 26) por exemplo, propõe a utilização do termo “mundialização do capital”, visto que os “traços característicos da globalização estão, não tanto no nível do comércio internacional, quanto ao nível das empresas, portanto do capital”.

Não é propósito deste texto, nem poderia sê-lo, realizar uma explanação do que venha a ser a globalização, efetuar uma revisão bibliográfica ou uma crítica abrangente sobre o tema, e sim apenas apontar elementos, colhidos de algumas obras selecionadas, sobre esse processo que ajudem a pensar as possibilidades e limitações para a implementação de políticas públicas locais e descentralizadas, bem como para entender o lugar das cidades na economia mundial contemporânea.

Para tanto, o foco será estabelecido na discussão que julgamos mais relevante para tais objetivos: as relações entre a globalização e a questão regional e local. Elas podem ser tratadas a partir de três óticas: a da localização da atividade produtiva; a das desigualdades regionais reforçadas/produzidas pela globalização; e a dos impactos do referido processo sobre os sistemas urbanos.

No que se refere à questão da localização das atividades produtivas, os propagadores do mito da globalização afirmam que com ela o peso dos fatores locais que conferem diferenciais de atratividade aos diversos locais do planeta é eliminado. Nessa idealizada aldeia global, onde os fatores de produção são ubíquos, basta apenas que cada localidade se adapte às novas exigências da economia globalizada para se capacitar a sediar os investimentos produtivos dinamizadores dessa economia. É como se, em um passe de mágica, todos os diferenciais e particularidades advindos dos processos desiguais de desenvolvimento fossem abolidos e se pudesse dar a cada rincão do planeta a chance de competir em um grande cassino global onde todos os jogadores têm o mesmo cacife. Decorre dessa premissa irrealista e fantasiosa toda a defesa da tendência à desconcentração das atividades produtivas em escala mundial.

É interessante observar aqui, como chama a atenção Chesnais (1996), que adaptar-se à globalização é a palavra-de-ordem da atualidade, bem como a desconsideração de qualquer busca de alternativa, orientação ou controle da mesma. Essa suposta capacidade de adaptação local é, precisamente, o ponto de partida e a principal hipótese sob a qual se fundamenta o “culto ao poder local”. Cabe questionar como

“teorias” e propostas apoiadas em base tão frágil conseguem ser levadas tão a sério a ponto de ganhar status hegemônico...

Pacheco (1997: 31) afirma que “é incorreto afirmar que um maior número de localidades do planeta passou a ter, independentemente de sua localização geopolítica, uma maior atratividade como localização de empreendimentos”. Aqui, atratividade locacional significa, em última instância, capacidade de prover condições para que se criem situações próximas a um monopólio¹². Com a integração dos mercados, dizem os defensores do mito da globalização, seria possível elevar-se a rentabilidade dos investimentos via criação de situações próxima a um monopólio através de diferenciação de produtos, inovação ou pronta imitação.

A alardeada “adaptação” parece ser tarefa das mais difíceis em uma economia onde, entre os fatores econômicos mais importantes, estão a informação e o capital financeiro, e na qual o “acesso e a perícia nas inovações tecnológicas que permitem informação instantânea ainda são muito variáveis de pessoa a pessoa e de região a região do planeta” (Pacheco, 1997: 43), bem como são significativos os diferenciais em termos de capacidade de atração do capital financeiro. Esta “adaptação” se complica ainda mais quando se observa que o sistema, embora integrado em relação às mercadorias e tendente a se integrar em relação à tecnologia e técnicas financeiras, permanece não integrado em relação ao trabalho (Chesnais, 1996).

No que se refere à tão proclamada desconcentração das atividades produtivas por todo o globo, Castells (1995) alerta para o fato de que as conseqüências espaciais da economia de serviços, lado mais dinâmico da economia mundial, conduzem tanto à centralização quanto à descentralização das atividades. Os serviços à produção, em especial os financeiros, e a tomada de decisões corporativas, tendem a uma forte concentração nas áreas metropolitanas nodais e, dentro delas, nos distritos financeiros. Já os serviços ao consumidor, serviços públicos, serviços não estratégicos e a gestão organizativa tendem à descentralização, embora ela deva ser entendida antes como descentralização para a periferia das metrópoles nodais do que para cidades nos níveis intermediário e baixo de hierarquia.

Já Sassen (1998: 153), afirma que “as tecnologias da informação, freqüentemente consideradas uma geografia neutralizadora, contribuem, na verdade, para a concentração espacial”. Diz que a narrativa econômica dominante, a da descentralização, tem por objetivos enfraquecer as novas políticas culturais locais através do discurso da homogeneização e obter o maior espectro possível de concessões dos governos locais com base nas ameaças de retirada das empresas e seu estabelecimento em outros locais. Note-se que a retirada de plantas não é possível para todo um complexo de empresas, tanto dos setores de

¹¹ O processo de globalização possui dimensões política, econômico/financeira, cultural, social e geo-política.

ponta quanto dos setores tradicionais, cujos custos de instalação em muito sobrepujam as vantagens da realocação.

No que se refere ao caráter desigual da globalização, vários autores apontam que, se ela inclui algumas regiões, marginaliza muitas outras, pois no jogo da concorrência internacional, em que “é preciso ser competitivo ou morrer”, o número de ganhadores é sempre muito menor que o de perdedores. Afinal, o topo, o pódio, é um local onde cabe apenas um por vez.

Segundo Chesnais (1996: 18), com a globalização “o capital recuperou a possibilidade de voltar a escolher, em total liberdade, quais os países e camadas sociais que têm interesse para ele”, a estratégia é sim global para empresas, mas não o é para os demais atores, que podem ser integrados ou excluídos. Isso significa dizer que a mundialização do capital não tem alcance global, porque exclui e marginaliza grande parte do globo, sejam cidades, regiões, países inteiros, continentes ou ainda, grandes parcelas da população dos territórios incluídos.

A desigualdade causada pela globalização é dupla: internacional, “aprofundando brutalmente a distância entre os países situados no âmago do oligopólio mundial e os países da periferia” (Chesnais, 1996: 37) e interna a cada país, aumentando a distância entre pessoas incluídas e excluídas. Em resumo, pode-se afirmar que a globalização generaliza os contrastes entre riqueza e pobreza.

Ainda segundo este autor, do ponto de vista das desigualdades internacionais, os chamados “países em desenvolvimento” passaram de subordinados a pesos mortos, deixando de ser “em desenvolvimento” para serem áreas de pobreza, pura e simplesmente. Para ele, o cenário do qual mais nos aproximamos é tal que cada empresa, país, cidade, grupo social se fixa na defesa e promoção de suas próprias vantagens comparativas, a competitividade e a produtividade assumem o status de dogma absoluto, e a desigualdade regional parece ser a regra.

Do ponto de vista das desigualdades interna a cada país, há que se ter em conta os desarranjos distributivos provocados pelo processo de financeirização em detrimento do capital das pequenas e médias empresas e da força de trabalho. Some-se a isso a existência de mecanismos de apropriação e centralização, pelas transnacionais, da riqueza produzida pelos diversos agentes econômicos de pequeno porte e pelos trabalhadores, bem como as modificações profundas no mundo do trabalho, com a constituição de uma economia informal baseada no trabalho precarizado, e temos um quadro de aprofundamento das desigualdades entre pessoas, localidades e regiões.

¹² Situações próximas a um monopólio são aquelas onde uma empresa, ou um conglomerado de empresas, adquirem posição hegemônica na indústria, controlam o mercado e bloqueiam temporariamente a entrada de outras empresas no setor.

No que se refere aos impactos do processo de mundialização econômica sobre os sistemas urbanos, ou sobre o lugar das cidades na economia mundial, cabe reproduzir a afirmação de Sassen (1998: 158) de que o processo de globalização envolve múltiplas economias e culturas relativas ao trabalho e, nesse contexto, as cidades podem ser pensadas “como um lugar onde as contradições da internacionalização do capital ou se acomodam, ou entram em conflito”. Serão aqui abordados dois aspectos relativos a esse jogo de acomodação/conflito: as características e tendências do sistema urbano mundial, em especial aqueles relativos à hierarquia das cidades, e o agravamento da desigualdade social no interior das cidades.

No que tange à hierarquia urbana, o principal impacto da mundialização econômica é o surgimento das chamadas “cidades globais”, que ocupariam o lugar primaz no sistema urbano mundial, como Nova York, Londres, Tóquio, Hong Kong, Frankfurt, Los Angeles, Paris, Amsterdã, Sydney, Cidade do México, São Paulo, dentre outras.

Cidades globais seriam, segundo Benko (1999: 75) “centros de localização de atividades econômicas nacionais e internacionais que se desenvolvem independentemente de seu meio geográfico local ou regional imediato”. Ou, em uma visão menos idealizada, segundo Sassen (1998: 35, tradução nossa), “lugares-chave para os serviços avançados e para as telecomunicações necessárias à implementação e ao gerenciamento das empresas, sobretudo aquelas que operam em mais de um país”. Ou seja, seriam o lugar central onde se conectam os nós estratégicos da economia mundializada.

Na década de 80 as chamadas cidades globais atingiram uma densidade antes nunca vista de empresas mundiais, reforçando seu papel estratégico em função da combinação entre a integração global e a contínua concentração do controle econômico e da propriedade. Em lugar da perda de importância do lugar, e de uma possibilidade infinita de escolhas de localização para a atividade produtiva, o que se vê é que o papel das cidades primazes foi fortalecido e que apenas um número pequeno delas desempenha papel estratégico, uma vez que as “cidades globais” formam um grupo altamente seletivo, resultantes de processos históricos específicos de concentração de poder econômico e capital, processos esses de difícil reprodução.

As cidades globais, topo da hierarquia urbana mundial, constituiriam assim, um sistema urbano em formação que operaria nos níveis global e transnacional. Entretanto, para além desse sistema, opera uma multiplicidade de outros sistemas urbanos, em níveis nacional e regional. As relações que tais cidades mantêm com a economia de sua região e país são por demais significativas para serem colocadas de lado. Mesmo no caso daquelas cidades globais que apresentam, sob alguns aspectos, fraca conexão com a sua região continuam a manter fortes elos com outras cidades do país, como é o caso de Paris. As cidades globais exercem sua influência em mais de um nível, podendo operar a um só e mesmo tempo como “cidade global”, metrópole nacional e metrópole regional, como é o caso de Londres.

Adicionamos aqui a crítica feita por Compans (1999) em relação às escassas possibilidades de proliferação de novos centros primais na rede mundial de cidades. A autora lembra que os principais centros nodais dessa rede são as praças financeiras e os centros de produção de serviços especializados e que, no caso das primeiras, seu nível de concentração territorial tem se mantido intocável, enquanto os segundos têm seu surgimento diretamente relacionado a processos acumulativos de progresso técnico e inovação que se encontram “imbricados em processos históricos e geográficos específicos de gênese e acumulação” (Veltz, 1996, citado por Compans, 1999: 103). Há que se questionar ainda, segundo a autora, a “vocalização específica das cidades para o terciário avançado”, pois “uma cidade pode ser muitas coisas” desempenhando funções diversas que vão de administrativas à gestão de finanças, passando pelas atividades industriais tradicionais (Compans, 1999: 111).

O agravamento da desigualdade social no interior das cidades é entendido por alguns autores como o espraçamento mundial de um fenômeno até pouco tempo identificado na literatura como típico dos países “em desenvolvimento”. Mayer (1992), Sassen (1998) e Castells (1995) asseguram que prevalece o aumento das desigualdades econômicas e espaciais nas grandes cidades do mundo desenvolvido, em um processo que cada dia mais faz com que se reproduzam em Paris, Londres e Nova York situações de “apartheid social”, antes consideradas peculiaridades de cidades como São Paulo e Cidade do México. O que tais textos sugerem é que em lugar “do sertão virar mar”, isto é, das cidades periféricas se tornarem “cidades globais”, “o mar vai virar sertão” e a miséria social típica das metrópoles periféricas irá criar seus símiles nas cidades globais do mundo desenvolvido ao mesmo tempo em que se agudiza e aprofunda em seus locais de origem.

Esse processo é a manifestação espacial das transformações nas relações de trabalho que levaram ao rompimento do pacto social fordista e à *polarization* da estrutura de empregos no mercado de trabalho dos grandes centros urbanos mundiais. O que se quer destacar aqui é que a *polarization* da estrutura ocupacional é territorialmente específica e produz dentro das grandes metrópoles uma segregação social espacialmente cristalizada na qual esferas contraditórias da sociedade tentam constantemente diferenciar seus territórios. Os grandes centros urbanos da atualidade são compostos por áreas centrais “gentrificadas”¹³ que concentram os melhores empregos e são, ao mesmo tempo, habitadas majoritariamente por uma subclasse urbana cada vez mais impossibilitada de obter esses empregos.

¹³ A expressão áreas “gentrificadas” vem sendo usada correntemente em textos sobre planejamento urbano em referência a áreas que passaram por um processo de *gentrification* ou “gentrificação” (termo aportuguesado presente na literatura). Segundo Smith (1996: 32, tradução nossa) “gentrificação é o processo pelo qual vizinhanças pobres e de classes trabalhadoras nas áreas centrais da cidade são remodeladas através de um influxo de capital privado fornecido por rentistas e proprietários imobiliários de classe média, vizinhanças estas que no passado sofreram desinvestimento e êxodo da classe média”.

Segundo Castells (1995), a justaposição de ricos e pobres, sem teto e *yuppies*, que ele chama de “cidade dual”, nada mais é do que uma manifestação extrema de um velho fenômeno urbano, agravado nos anos 80 pela retirada dos benefícios de seguridade social, pelo ajuste produtivo à crise do fordismo, pelo despertar das políticas públicas neoconservadoras e pelo processo de dinâmica de crescimento diferenciada da economia informal e dos setores de ponta da economia globalizada baseados na informação. Entretanto, o mesmo autor chama a atenção para o fato de que a cidade dual não se manifesta sob a forma de “dois mundos sociais diferentes, mas sim de uma variedade de universos sociais fragmentados, com limites de definição claros e baixa comunicação entre si.” (Castells, 1995: 319-21).

O espaço urbano que materializa as relações desiguais do mercado de trabalho, “embora seja econômica e funcionalmente partilhado é, cada vez mais, socialmente segregado e culturalmente diferenciado” (Mayer, 1992: 3). A cidade que daí resulta combina segregação a diversidade e hierarquia, assemelhando-se a um mosaico de grupos “socialmente discriminados, territorialmente segregados e culturalmente segmentados que não podem constituir uma classe devido a suas posturas extremamente diferentes nas novas relações de produção.” (Castells, 1995: 319). Ou seja, no esgarçado tecido urbano das grandes metrópoles mundiais não há identificação de classe, não há cola social e política, não há extrato cultural e ideológico comuns que permitam a construção de alternativas políticas.

1.2. Simulacros de política urbana: entre a cidadania e a competitividade

Frente ao desafio de responder às expectativas e demandas surgidas no processo de urbanização caótica em um contexto de desmontagem do Estado e “falência do planejamento urbano” chegam a nós, pelas mãos de consultores internacionais, modelos de “política urbana” que prometem a inserção de nossas cidades no “novo mapa do mundo”. Tais modelos, consideramos, são simulacros de política urbana, reproduções imperfeitas que tem por objetivo simular/disfarçar a retirada da política da vida urbana, substituindo-a pelo *city management*¹⁴.

¹⁴ Por “city management” entende-se a gestão de cidades a partir de princípios e metodologias empresariais com o objetivo de promover ações que tornem a cidade bem sucedida. Nesse contexto, “uma cidade é considerada bem sucedida apenas por gerar superávits fiscais e prover a infra-estrutura física requerida para promover o crescimento das corporações econômicas. Ela é considerada mal sucedida se possui déficits fiscais ou opera ineficientemente segundo parâmetros comerciais ou industriais. O conteúdo ético da vida na cidade é substituído por considerações empresariais que enfatizam o afluxo de capitais, que por sua vez aumenta a base fiscal local.” (Biehl, 1998:43).

Trata-se, na realidade, de uma mudança no significado da questão urbana. Como observa Vainer (1999:1), “se durante um longo período o debate acerca da questão urbana remetia, entre outros, a temas como crescimento desordenado, reprodução da força de trabalho, equipamentos de uso coletivo, movimentos sociais urbanos, racionalização do uso do solo, a nova questão urbana teria, agora, como nexo central a problemática da competitividade urbana”.

Dentre as diversas estratégias propostas para colocar a “cidade no mapa do mundo”, torná-la competitiva, bem sucedida, duas vem ganhando destaque em nosso país na última década. São elas: i) o empreendedorismo urbano, cuja ênfase reside em gerar um caldo de cultura favorável à emergência de negócios que provejam a economia local de uma base dinâmica e avançada; ii) atração de investimentos externos via estímulo da competitividade local. Tais estratégias têm como elemento central a elevação do local ao espaço preferencial da inserção econômica em uma economia globalizada, substituindo a concorrência entre empresas e entre nações pela concorrência entre localidades (aqui entendidas como cidades ou como micro-regiões). Paralelo a isto, o local é alçado a espaço preferencial de cidadania, articulação social e solidariedade.

Empreendedorismo urbano

O empreendedorismo urbano, cuja inspiração são as idéias de empreendedorismo individual, segundo as quais todos poderiam se tornar empresários, tem por objetivo “aumentar a capacidade de inovação e adaptação das regiões envolvidas” (Benko, 1999: 137), bem como mobilizar esforços e recursos (humanos, financeiros, tecnológicos e políticos) locais para organizar e coordenar a acumulação privada.

Da perseguição a tais objetivos resulta uma nova configuração dos recursos locais que potencialmente favorece os interesses econômicos dominantes em detrimento de políticas sociais e de redistribuição de renda/riqueza.

No conjunto de propostas que derivam dessa abordagem cabe ao poder público local o papel de mobilizador e provedor dos recursos a serem utilizados. Cabe atentar para os perigos aqui contidos de erosão da distinção entre interesses públicos e privados e de transformação, pela via do discurso do consenso, de interesses puramente particulares, em objetivos coletivos os quais a sociedade como um todo deve dar suporte.

A estratégia do empreendedorismo urbano pressupõe “a idéia de uma economia flexível, capaz de adaptar-se a dados mutáveis, e constitui alternativa para a economia das grandes unidades” (Benko, 1999: 228). Nela tem destaque a criação de redes de empresas e de distritos industriais, uma vez que, acreditam,

sistemas locais baseados na cooperação entre empresas, através de consórcios, contratos e alianças estratégicas, possuem a capacidade de gerar liderança tecnológica e economias de escala, em proporções comparáveis às aquelas geradas pelas empresas de grande porte. Tais redes proporcionariam uma redução de custos, via intercâmbio de produtos, serviços e conhecimento dos processos de produção, e via criação de um ambiente cultural favorável à inovação e ao refinamento dos produtos (Storper, 1990). Já a liderança tecnológica ocorreria devido à existência da rede facilitar a atuação das indústrias em quatro frentes: atualização tecnológica no interior das indústrias; adição de novas atividades progressivamente mais complexas à economia local; aumento da utilização de componentes produzidos localmente e progressivo domínio de tarefas mais complexas no interior de cada indústria (Lall, 1998).

Uma primeira questão que aqui se levanta em relação a tais estratégias diz respeito ao fato de que os pressupostos adotados pelo empreendedorismo urbano partem da crença em um desenvolvimento liderado e determinado endogenamente e deriva-se, em grande parte, da consideração de que os atores locais, públicos e privados, são os responsáveis, direta ou indiretamente, pelos investimentos e pelo controle dos processos de desenvolvimento. Tal crença contrasta fortemente com a realidade atual de centralização e concentração econômica e de poder, onde os atores que controlam os processos de desenvolvimento são as grandes empresas transnacionais, os grupos de interesses mais fortes incrustados nos governos dos países centrais e suas ramificações junto aos poderes locais. Haveria aqui uma certa dose de ingenuidade, ou seria essa uma tentativa de, partindo de um discurso aparentemente democrático, encobrir questões fundamentais como a crítica ao cerne do sistema econômico atual baseado na globalização financeira e produtiva, bem como na concentração de capital/poder?

O modelo de desenvolvimento proposto a partir de concepções como as acima, é do tipo reativo. Frente ao processo de reestruturação econômica propõe-se uma estratégia de desenvolvimento focada no plano local ao estilo “salve-se quem puder”, ou “querer é poder”.

Argumentam os defensores de tais estratégias que elas seriam capazes de promover um desenvolvimento “de baixo para cima” porque o controle dos processos econômicos e das condições indutoras das decisões de investir estariam nas mãos dos atores locais, sejam eles públicos ou privados, e porque haveria um “interesse local” comum, uma finalidade única para o qual convergiria a ação de todos os atores. Tal visão só pode ser aceita quando se expurga o conflito do campo de análise. Ora, há que se considerar que não há possibilidade de participação autêntica, verdadeira, onde não há o reconhecimento do conflito, dos interesses em conflito, isto é, onde não há política. Portanto, podemos concluir que a participação proposta por essas teorias ocorrem predominantemente no âmbito do discurso.

Embora as estratégias de empreendedorismo urbano proponham a criação de fóruns de discussão e articulação, elas o fazem segundo uma ótica, composição e regras de funcionamento tais que esses

funcionam antes como arenas de legitimação dos interesses dominantes do que como instâncias de participação cidadã efetiva. Coraggio (1994) alerta para a possibilidade de os tais interesses locais implicarem em uma regressão aos caciquismos e clientelismos, não se configurando necessariamente como um poder popular.

Mayer (1992) afirma que nem sempre os sistemas de negociação local se abrem a influências democráticas, podendo, em muitos casos, transformar-se em um espaço dominado por um grupo fechado que representa apenas interesses muito particulares. A autora pondera que

“processos de “devolução”¹⁵ não implicam necessariamente em democratização. A transferência de poder para o nível local, que caracteriza a maior parte dos processos contemporâneos de reestruturação do estado, podem também implicar no fortalecimento da existência ou na emergência de novas elites locais” (Mayer, 1992: 14, tradução nossa).

Já Boisier (1998:10) alerta que a “aproximação do território em escala comunal alegando-se a necessidade de aproximar as respostas públicas das demandas das pessoas” tem por trás, não poucas vezes, uma intenção oculta “de aliviar o governo central de cargas financeiras, quando não outras intenções”. Fica explícito aqui a preocupação de que “o culto ao poder local” seja mera retórica, discurso para ocultar intenções politicamente mais difíceis de serem aceitas pela população, como cortes nos gastos sociais. Implícita é a preocupação de que ele seja utilizado para justificar políticas que vão contra os interesses das comunidades em nomes das quais se diz estar trabalhando, reforçando os interesses das elites no poder.

Quando se fala em empreendedorismo urbano há que se considerar que a defesa do local como espaço preferencial de cidadania, articulação social e solidariedade conferem-lhe o charme e apelo democráticos que fazem com que, a primeira vista, tais modelos apareçam como capazes de garantir participação e descentralização no processo de desenvolvimento. Tais afirmações merecem ser objeto de investigação mais cuidadosa.

Acreditamos que a idealização do local como espaço de participação, solidariedade e cidadania “*per si*” é bastante problemática. Isso porque participação e exercício da cidadania são resultados de processos políticos, não uma mera questão de escalas. A própria idéia de solidariedade local nos parece contraditória, uma vez que solidariedade pressupõe universalidade, sendo difícil pensá-la de forma particularizada ou restrita a uma única localidade.

¹⁵ O termo “devolução” aportuguesamento do inglês *devolution* é utilizado por autores da ciência política e da economia urbana em referência a processos de transferência de poder do governo central a governos sub-nacionais.

Além do mais, é inverossímil pensar que os sentimentos de pertencer a uma comunidade sejam maiores do que sentimento de classe, é inverossímil pensar no espaço local destituído de interesses conflitantes, como um espaço de relações de cooperação apenas. Como lidar com realidades tão heterogêneas, como a das cidades brasileiras, sem o reconhecimento do conflito e da necessidade de negociação?

Outra questão central é a seguinte: é possível pensar em empreendedorismo local em uma economia cada vez mais mundializada? Os defensores dessa idéia afirmam ser possível integrar as economias locais à economia internacional, via reestruturação do sistema econômico interno e ampliação da capacidade de inovação do mesmo (através do ajuste dos sistemas institucional, cultural e social às mudanças do entorno e da concorrência). Entretanto, há que questionar: com quais instrumentos promover tais ajustes institucionais? Quem negocia em que bases isto vai ser feito? Quem perde com isso, quem ganha? Mais uma vez, é preciso encobrir o conflito para que a “teoria” funcione. Some-se a isso a constatação de que a chamada produção flexível, apontada como a via pela qual as localidades ganhariam poder de competição no mundo globalizado, produziu, conforme já discutido, em lugar de janelas de oportunidades para diversas economias locais dispersas pelo globo, uma “decisiva reconcentração geográfica da produção” (Storper, 1990), tornando mais agudo o potencial de exclusão social do desenvolvimento local/endógeno.

Como argumentam Compans (1999:101),

“o capital não é assim tão transnacional e despatriado quanto possa parecer, e a articulação entre o local e o global – o núcleo duro do paradigma que sugere a não-pertinência do espaço, Estado e economia nacionais para o desenvolvimento econômico das cidades, bastando para tanto estratégias endógenas de atratividade e inserção nas redes dos fluxos econômicos globais – não corresponde à lógica do investimento estrangeiro que segue obedecendo as antigas relações entre centro e periferia”

e Castells (1995:481),

“quanto mais interdependente se torna a economia em escala global, menos podem atuar os governos locais e regionais, segundo estão estabelecidos hoje em dia, sobre os mecanismos básicos que condicionam a existência diária dos cidadãos. As estruturas tradicionais de controle social e político sobre o desenvolvimento, o trabalho e a distribuição foram revertidas pela lógica organizacional de uma economia internacionalizada posta em prática por meio de fluxos de informação. O perigo trazido por essa dimensão fundamental do processo de reestruturação é a possibilidade de que o estado local, e portanto o controle das pessoas sobre suas próprias vidas, se extinga, a menos que a democracia seja reinventada para equilibrar o espaço de fluxos com o poder dos lugares”

Outra crítica que pode ser formulada à abordagem do empreendedorismo urbano diz respeito à matriz teórica econômica que lhe dá sustentação, o chamado desenvolvimento local endógeno. O desenvolvimento local endógeno possui como elementos centrais o individualismo metodológico e a escolha racional e tem por objetivo ampliar do escopo da economia neoclássica via introdução da participação e do espaço. Mas tal introdução é feita a partir de uma perspectiva reducionista¹⁶. Ocorrem aqui duas reduções importantes. O espaço local é reduzido a uma mera questão de escala, e a participação é reduzida a uma série de propostas normativas de mudanças institucionais.

A cidade competitiva

Na abordagem da cidade competitiva o elemento central é a concorrência entre as diversas cidades por investimentos que signifiquem sua inserção na economia globalizada. Trata-se, em suma, de colocar a cidade “no mapa do mundo”, inseri-la competitivamente na nova economia de fluxos de capitais, mercadorias e informações, de modo a lhe conferir posição de destaque na hierarquia global de cidades atraindo investimentos estrangeiros, matrizes das grandes corporações, instituições internacionais, feiras, convenções e turistas.

A inserção competitiva das cidades passa a ser vista como a principal tarefa dos governos locais e seu sucesso nessa seara seria uma consequência direta do cumprimento de uma agenda de antecipação, produção e oferta dos requisitos de produtividade e competitividade das transnacionais e de oferta de infra-estrutura e qualidade de vida requeridas por sua mão de obra altamente qualificada. Dentre tais condições ideais destacariam-se, segundo Castells e Hall (1996), as redes de comunicação de fibra ótica e sua disponibilização em “edifícios inteligentes”, os teleportos (estações terrestres de telecomunicações), as infra-estruturas de transportes de alta velocidade (como aeroportos), bem como os hotéis e residências de luxo dotados com infra-estrutura de lazer e cultura e localizados em ambiente agradável (limpo, seguro, preservado e embelezado) e universidades tecnológicas e científicas de primeira linha.

Dentre as aplicações da abordagem da cidade competitiva ao planejamento urbano, ganha destaque o chamado planejamento estratégico de cidades, que nada mais é do que a transposição para a formulação

¹⁶ Nesse aspecto, o desenvolvimento local endógeno não está sozinho. Outras teorias econômicas contemporâneas, como o neo-institucionalismo e a teoria dos jogos, operam segundo a mesma lógica. Enquanto os neo-institucionalistas ampliam o escopo da economia neoclássica introduzindo a política, que é reduzida a um mercado onde atuam “cidadãos” pagadores de impostos e consumidores de serviços ditos “públicos”, a teoria dos jogos o faz introduzindo a incerteza, que é reduzida a um mero campo de probabilidades.

de políticas urbanas dos princípios do planejamento estratégico empresarial, que por sua vez, teve seus princípios, diretrizes e conceitos extraídos do militarismo e de teorias orientais sobre “a arte da guerra”¹⁷.

Borja e Castells (1997: 241) apontam como benefícios da adoção do planejamento estratégico de cidades:

“ação a curto prazo; ajudar a identificar o uso mais efetivo dos recursos; posicionar a cidade para aproveitar as oportunidades; identificar e desenvolver os produtos campeões; visão de futuro; concentrar energias; ganhar perspectiva; objetividade; separar a realidade da ficção; colaboração entre setores público e privado; consciência de cidade e construção de consenso; fazer as coisas importantes”,

como se vê, uma linguagem própria do mundo empresarial com resultados muito parecidos com aqueles perseguidos pelas corporações privadas.

É no mínimo curioso observar, como argumenta o faz Sánchez (1999: 121), que propostas com tais origens cheguem até nós revestidas com “uma aura democrática e progressista”, como a “grande oportunidade democrática de definição dos destinos das cidades globalizadas”, sendo rapidamente encampadas por governos locais de todos os matizes políticos. Isso se explica, em parte, por sua apresentação como alternativa ao neo-liberalismo e ao estatismo, e, em parte, pelo passado de esquerda de seus principais proponentes¹⁸.

Para Vainer (1999) a cidade do planejamento estratégico é vista como mercadoria e como empresa. Cidade-mercadoria, um objeto a ser vendido e comprado em um “mercado constituído pela demanda de localizações pelo grande capital” (Vainer, 1999:3).

É interessante recuperar aqui, para efeito de comparação, o conceito clássico de mercadoria, definida como a expressão da dimensão social e material da riqueza, como a forma elementar do produto do trabalho humano que na sociedade capitalista assume a característica de produção exclusiva para troca, desprovida de outra utilidade a seu produtor que não a pura possibilidade de adquirir outros bens. A cidade-mercadoria do planejamento urbano estratégico seria então aquela cidade desprovida de utilidade outra que não a possibilidade de adquirir outro bem, a saber, a localização para o capital transnacional. Essa cidade-mercadoria se opõe à cidade-obra. Obra como o sentido da dimensão da vida social e política

¹⁷ Dentre as obras de maior repercussão na seara do planejamento estratégico empresarial está o livro de Mc Neilly (1999) de título “Sun Tzu e arte dos negócios”, que aplica os princípios da tradicional “arte da guerra” chinesa ao mundo dos negócios. A referência a termos e conceitos militares e das artes marciais é uma constante em obras sobre o planejamento estratégico empresarial.

¹⁸ Leia-se Jordi Borja e Manuel Castells, outrora pensadores críticos de renome. Não por acaso textos mais antigos de autoria de Castells foram utilizados nesse capítulo para se contrapor ao receituário das estratégias de cidade competitiva preconizadas pelo mesmo anos mais tarde.

da cidade onde se acumulam conhecimentos, obras de arte, técnicas e práticas cotidianas, e não somente riqueza (Lefebvre, 1969).

Cidade-empresa, um sujeito que precisa gerir seus recursos de forma a maximizar sua capacidade de concorrer internacionalmente e que tem seus objetivos subordinados à lógica do mercado, à produtividade e competitividade (Vainer, 1999). Ver a cidade como empresa, como sujeito econômico, significa esvaziar seu papel de arena política.

Nessa cidade vista como uma empresa e uma mercadoria, cabe ao poder público local assumir o papel de gerente e promover sua produção, marketing e venda.

Uma forma de se produzir a cidade preconizada nos planos estratégico é através de estímulos à iniciativa privada para construção de prédios de escritórios, shopping centers, prédios de apartamentos de luxo, hotéis e centros de convenções. Tais estímulos frequentemente assumem a forma de flexibilização da legislação urbanística, ou, no dizer de seus defensores, da “remoção de entraves” nela contidos. A cidade assim produzida é uma cidade desregulada, sem lei, onde os atores privados, o capital internacional, barganham abertamente por vantagens, ganhando espaço e poder político dentro do poder público. Embelezamento urbano e “gentrificação” de espaços são elementos centrais na produção dessa cidade competitiva.

Já o marketing urbano se constitui em peça fundamental na atração de investimentos das corporações transnacionais, produzindo imagens que, associadas a determinados padrões de consumo, produzem diferenciais que valorizam a “marca” da cidade. Estas imagens são produzidas, como explica Sánchez (1999: 124), “com a seleção simbólica de fragmentos escolhidos da paisagem urbana”, que ao serem tomadas por uma síntese da cidade, cumprem a missão de apresentar como imagens legítimas o que, na realidade, não passa de processos de “exemplificação, seleção, inclusão e omissão de espaços e de ângulos das práticas sociais”. Nesse contexto, as diversas ações de promoção da imagem da cidade, que incluem tanto o investimento em obras públicas quanto os instrumentos de marketing, tem por objetivo dinamizar a vida econômica e cultural da cidade, transformando-a em um espetáculo. Como afirma a autora, para uma cidade espetáculo, uma população passiva, que se comporta antes como espectador que como cidadão. Essa assistência ao espetáculo é muito útil porque, ao criar uma ilusão de participação, torna fácil a legitimação dos interesses dominantes. Ao lado da criação de sentimentos de solidariedade social e lealdade para com o local, são construídos fortes mecanismos de controle social.

Pelo acima exposto, pode-se concluir que a cidade competitiva não é apenas um instrumento de planejamento urbano, mas também um instrumento de dominação social e legitimação de interesses econômicos privados, na qual consenso é a palavra mágica. Entretanto, tal consenso é, ao que tudo indica, uma peça de ficção em cidades marcadas pela tendência estrutural de desigualdade social e pelas

assimetrias de poder entre os diferentes atores que tomam assento nas estruturas locais “promotoras de consenso”.

No Brasil, embora de aplicação recente, tais estratégias chegaram com força total. Entre nós, essa nova panacéia urbana faz crer que podemos reproduzir, a partir de um modelo único, e em cidades tão diferentes como Rio de Janeiro, Salvador, Santo André e Recife, a experiência de Barcelona, Milão e Lisboa. Os modelos de gestão propostos e divulgados entre nós partem todos da divulgação de “experiências locais bem sucedidas”¹⁹ que visam ser “fontes de lições que, precisamente pelo seu caráter variável e flexível, podem ser úteis no fornecimento de parâmetros (...) dentro de um arco ideológico bem amplo” (Soares e Gondim, 1998: 63). Essas “gestões locais bem sucedidas” teriam, ainda segundo tais autores, como principais características: a substituição do clientelismo por estratégias mais modernas de legitimação; a importância da promoção de uma imagem favorável da cidade; a ênfase, real ou simbólica, na descentralização, na participação popular e nas parcerias com os diversos atores sociais.

É muito interessante analisar as afirmações acima. Os autores deixam aqui transparecer algumas características do modelo nem sempre tão explícitas, deixam cair algumas máscaras. Por trás da afirmação que as experiências fornecem parâmetros que podem utilizados dentro de um arco ideológico bem amplo, do pressuposto da existência de um bom governo independente de posições políticas ou ideológicas, pode-se ler intenção de afastar a política da cidade. Por trás da referência a uma “ênfase simbólica na descentralização, participação e parcerias” está claro que o que importa é apenas criar um jogo ilusório de participação, descentralização e parcerias, que essas não precisam ser reais, efetivas, contanto que se faça com que as pessoas acreditem que elas existem e deixem que os donos do poder trabalhem à vontade para estabelecer os “consensos” que atendem a seus interesses particulares. Ora, falar em participação e descentralização “simbólica” é uma contradição de termos. Seria comédia, caso não fosse tragédia...

É interessante observar que o apelo a experiências bem sucedidas como forma de se justificar a imposição de um modelo único cai por terra ao examinarmos com mais cuidado as experiências européias às quais os defensores de tais estratégias fazem referência. Mayer (1992) se utiliza do caso das cidades européias para exemplificar a pluralidade de estratégias e opções políticas.

O primeiro grupo de estratégias locais identificado pela autora, corresponde as “experiências bem sucedidas” a nós apresentadas. Esse grupo é representado por iniciativas pragmáticas guiadas por critérios de mercado, nas quais o governo local tende a ignorar as novas formas de desigualdade territorial e atua apenas na provisão de condições imediatas para o desenvolvimento econômico, adotando políticas que,

¹⁹ Experiências locais bem sucedidas significam a enumeração de cidades que conseguiram se inserir nos fluxos da economia mundializada através da ação local deliberada de antecipação dos requisitos de localização exigidos pelas mega-empresas globalizadas. Dentre essas, Barcelona é a grande vedete.

segundo a autora, frequentemente exacerbam as tendências de desigualdade social. Podemos apontar Barcelona, Lisboa e Bilbao como exemplos desse grupo. Trazendo para o caso brasileiro, localizá-íamos aqui o plano estratégico do Rio de Janeiro²⁰.

Um segundo grupo de iniciativas identificado pela autora é composto por estratégias onde a ênfase está na busca de alternativas para se estimular o crescimento econômico ao mesmo tempo em que se combate a tendência à segregação social. Nesse grupo, a autora dá destaque a estratégias de fortalecimento da localidade frente às grandes corporações, onde a ênfase não é tornar a cidade atrativa para o grande capital, e sim buscar alternativas econômicas e criar políticas sociais compensatórias. A autora cita o caso da cidade de Sheffield, na Inglaterra, como exemplo desse tipo de iniciativa. Trazendo para o caso brasileiro, poderíamos classificar aqui as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte²¹.

O terceiro grupo de iniciativas identificadas por Mayer (1992) são aquelas associadas à emergência de novos canais para velhos clientelismos. Iniciativas que recorrem a um discurso contemporâneo e à mobilização das esperanças da população por mais empregos e melhores condições de vida para conferir uma nova legitimidade a elites políticas há muito encasteladas no poder. A autora cita o caso de algumas cidades da Grécia e do sul da Itália como exemplos desse grupo. Trazendo para o caso brasileiro, indagaríamos se esse não seria o caso da atual administração de Salvador²² e dos “Singapuras” em São Paulo.

Não seria possível finalizar a discussão sem passar pelo questionamento sobre o lugar da política ambiental nas estratégias aqui discutidas. Quando o princípio básico é a competitividade, o corolário é que se transforme a qualidade ambiental em mero diferencial de localização, em fator de atratividade econômica. Quando o princípio básico é a mobilização de recursos para criar novos empreendimentos econômicos, o corolário é que se veja as políticas ambientais ou como entraves ao uso de determinados recursos ou como um instrumento de produção de outros recursos. Embora a palavra sustentabilidade esteja presente nas propostas derivadas de ambas estratégias, no exame das mesmas o que sobressai é apenas a promoção da competitividade, a sustentabilidade é reduzida à criação de atrativos de paisagem, a construção de um marketing verde e à promoção de um ambiente equilibrado e sadio nas áreas “gentrificadas”. Tal “sustentabilidade” encontra-se destituída de conteúdo ético e de equidade. É uma

²⁰ Ver Vainer (1996).

²¹ Ver Figueiredo e Lamounier (1997); Ferreira (1999); Lima, Loiola e Moura (1999); Strohaecker e Mittelman (1999).

²² Ver Lima, Loiola e Moura (1999) e Leal (1999).

sustentabilidade instrumentalizada, apenas uma questão de semântica, pois que se esvazia seu conceito, conferindo-lhe outro significado²³.

²³ O conceito de sustentabilidade possui várias dimensões: ambiental, econômica, social, ética e política. Faz parte da dimensão social da sustentabilidade a equidade.

Capítulo 2 - Políticas ambientais urbanas locais: principais limitações

2.1. Sobre a dimensão ambiental das políticas urbanas

A aproximação das dimensões ambiental e urbana no campo das políticas públicas vem se consolidando ao longo dos anos 90, a despeito de o urbano ter sido considerado como o centro dos principais problemas ambientais do planeta pelas primeiras gerações de ecologistas.

A oposição entre o ambiental e o urbano, o primeiro visto como pertencente ao reino do natural e o segundo como a expressão do não-natural, dominou o pensamento ambientalista em seus primórdios. Segundo Harvey (1999: 426, tradução da autora) “o poderoso anti-urbanismo subjacente ao movimento ambientalista e ecológico freqüentemente traduz a visão de que as cidades não deveriam existir, pois são o ponto culminante da poluição e da pilhagem de tudo o que é bom e sagrado no planeta terra”.

Se nas raízes do ambientalismo e em suas vertentes preservacionista e conservacionista abre-se um enorme ponto cego em relação à questão urbana (Costa, 2000), a mudança de enfoque na definição da questão ambiental em direção à sustentabilidade, à ecologia política e ao movimento de justiça ambiental permitiu uma aproximação das temáticas.

Acserald (1999) chama a atenção para a crescente articulação política das temáticas ambiente e cidades ao apontar o movimento simultâneo de ambientalização do debate sobre políticas urbanas e urbanização da agenda ambientalista. Costa (2000) também chama a atenção para o fato ao mostrar a convergência da análise ambiental e da análise urbana na proposta de desenvolvimento urbano sustentável, convergência esta que se dá antes com base nas práticas de planejamento urbano do que nas formulações teóricas que dão suporte a ambas as análises.

Interação das políticas ambientais às políticas urbanas

O movimento de aproximação entre o urbano e o ambiental pode ser percebido tanto na prática da gestão urbana, como bem o ilustra a criação de secretarias e agências municipais de meio ambiente em várias cidades, quanto no discurso do poder público, dos movimentos sociais e das organizações multilaterais de cooperação internacional.

No que se refere às organizações multilaterais de cooperação, a aproximação das questões ambiental e urbana é facilmente identificada através do exame de suas agendas para a década dos 90, dos programas inspirados em suas diretrizes e das pautas das Conferências Internacionais por elas promovidas.

Temas como desenvolvimento urbano, controle da poluição atmosférica e hídrica nas cidades, utilização sustentável de recursos naturais e conservação de espaços verdes no interior dos espaços urbanos tem forte presença na agenda das principais organizações multilaterais voltadas para o desenvolvimento e para a questão urbana, bem como em seus critérios para aprovação de projetos e concessão de financiamentos (UNCHS, 1988; World Bank, 1991; United Nations, 1992; UNDP, 1992; UNDP, UNCHS, World Bank, 1994; UNDP, 1997).

No plano internacional, o local vem sendo apontado como o principal espaço de execução de políticas ambientais. Observa-se uma proliferação de programas e projetos de cidades sustentáveis, cidades saudáveis e gestão ambiental urbana sob a batuta e inspiração de organizações como o Banco Mundial, Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, PNUD, UNICEF, Comunidade Européia, dentre outros.

No caso das Conferências Internacionais, é sintomática a inclusão da questão ambiental no espaço urbano como um dos cinco grandes temas do Habitat II (conferência internacional da ONU sobre as cidades), bem como a inclusão das temáticas cidades e poder local entre as principais questões discutidas no Rio 92 (conferência internacional da ONU sobre meio ambiente e desenvolvimento) e sistematizados na agenda 21 que prevê a formulação e implementação de agendas 21 locais como um dos principais mecanismos de construção global da sustentabilidade. Segundo Sirkis (1999), mais de dois terços das intenções enunciadas na Agenda 21 dependem da cooperação dos governos locais para serem cumpridas.

O discurso dos movimentos sociais ambientalistas e urbanos brasileiros também permite vislumbrar tal aproximação, da qual são mostras a publicação do Fórum Brasileiro de Reforma Urbana intitulado “Direito à cidade e meio ambiente” (Grazia, 1993) e a inclusão de um capítulo sobre as cidades na publicação do Fórum Brasileiro de ONGs para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento.

A Agenda 21 Brasileira, em processo de elaboração, elegeu o tema cidades sustentáveis como um dos seis pilares sobre os quais se sustenta a construção da sustentabilidade ambiental, social e econômica do país (Novaes, 2000).

Se por um lado a questão ambiental urbana é uma das grandes questões da atualidade e incorpora em seu debate questões cruciais como desenvolvimento, equidade e cidadania, por outro lado possui muito de ideológica e conservadora. O discurso ambiental urbano cai por vezes em um atraente porém vazio discurso de “culto ao poder local” combinado a um “municipalismo verde furioso” que pretende resolver no plano local todos os problemas ambientais do planeta. A muito citada frase “pensar globalmente, agir

localmente”, nasce com o movimento ambientalista e vem sendo tomada como mote por muitos defensores da supremacia do local.

A reflexão conjunta da temática urbana e ambiental é recente nos meios acadêmico e científico. Entretanto, encontram-se em formação diversas linhas de análise sobre o tema. Dentre elas, algumas fornecem um conjunto de elementos os quais utilizamos para traçar as diretrizes de análise deste trabalho.

A linha analítica que mais fortemente orienta a abordagem aqui efetuada tem por base a abordagem do conflito. Aplicar a abordagem do conflito à temática aqui analisada significa entender os limites à internalização da dimensão ambiental nas políticas públicas locais a partir da identificação dos principais interesses em jogo, bem como os discursos, instrumentos de política e ações produzidos no processo de disputa entre tais interesses. Compreende também pensar como os diversos sujeitos sociais interagem e participam da construção de matrizes discursivas sobre cidade e meio ambiente e da formulação e legitimação de diretrizes de política ambiental. Fazem parte dessa linha de estudo os trabalhos de Acserald (1999), Braga (1997), Carvalho e Scotto (1995), IBASE (1995), Sabatini (1996), Scotto e Limonic (1997).

Outra linha de estudos sobre cidades e meio ambiente que traz elementos úteis, é o exame das políticas ambientais a partir dos instrumentos de gestão utilizados pelo Estado, seu surgimento, alcance, efetividade e limitações. Fazem parte dessa linha de estudo os trabalhos de Ferreira (1992; 1996; 1998; 1999), Sirkis (1999), Smith (2000), Kraft (1996), Rocha (1995) e Amaral (1995).

Também buscamos inspiração em estudos que tratam da articulação da gestão e planejamento do uso dos recursos (naturais, construídos e humanos) nas áreas urbanas com as relações sociais e de poder aí envolvidas. Neles o foco principal do esforço analítico se encontra na compreensão dos processos específicos através dos quais são produzidos os espaços urbanos, das desigualdades sociais aí presentes, dos rebatimentos das diferentes estruturas produtivas sobre as configurações espaciais urbanas e das diversas relações existentes entre espaços naturais e espaços construídos. Fazem parte dessa linha de estudo os trabalhos de Costa (1995; 2000), Grazia (1995), Marcondes (1999) e Ferreira (1991).

Como foi enunciado, o conceito de sustentabilidade urbana corporifica a convergência entre o ambiental e o urbano. Mas, como questiona Costa (2000: 55), o que seria o desenvolvimento urbano sustentável: “um rótulo de marketing urbano na competição global ou uma utopia a ser perseguida?”. Apesar da crescente importância e amplo uso do conceito, este está longe de possuir significado consensual. Segundo Ferreira (1998: 59), “o conceito torna-se um ponto de referência obrigatório dos debates acadêmicos, políticos e culturais; na verdade, passa a ser uma idéia poderosa, sobre a ordem social desejável e um campo de batalha simbólico sobre o significado desse ideal normativo”.

O que há subjacente às diversas versões do que seria o desenvolvimento sustentável urbano é uma disputa pelo estabelecimento da “verdade” no que tange a esse conceito. Verdade entre aspas, pois esta nunca é absoluta, é sempre socialmente construída através de uma disputa de poder, razão pela qual abrimos aqui um parêntese para a discussão da produção de verdades a partir das visões de Michel Foucault e Pierre Bourdieu.

Para Foucault (1996) os discursos em si não são verdadeiros ou falsos, o que existe é “um combate pela verdade (...) pelo conjunto das regras segundo as quais se distingue o verdadeiro do falso e se atribui ao verdadeiro efeitos específicos de poder” (p. 13). O poder produz rituais de verdade e a verdade assim estabelecida produz ou reforça relações de poder. A produção de saberes, discursos e verdades ocorre sempre vinculado a formas de hegemonia social, econômica e cultural. Por outro lado, é precisamente a produção de verdades e saberes que confere ao poder a capacidade de se manter e ser aceito. No processo de produção de verdades é freqüente a retomada de um vocabulário e sua utilização contra aqueles que o produziram, estratégia que possibilita a inversão de uma relação de forças ao permitir que uma dominação entre em cena, mascarada, enquanto uma outra dominação se enfraquece e se distende.

Para Bourdieu (1996), “quando se trata do mundo social, as palavras criam as coisas, já que criam o consenso sobre a existência e o sentido das coisas, o senso comum” (p. 127). Nesse contexto, “se existe uma verdade, é que a verdade é um lugar de lutas” (p.83).

Voltando à questão do desenvolvimento urbano sustentável, Acserald (1999) alerta que a forma pela qual se articulam conceitos e se constroem matrizes discursivas que articulam as questões ambiental e urbana fazem parte de um jogo de poder em torno da apropriação do território e de seus recursos, que têm por objetivo legitimar ou deslegitimar discursos e práticas sociais. Partindo daí, o autor investiga os diversos discursos sobre a sustentabilidade urbana e identifica matrizes discursivas de representação de forma a tornar claro o que está sendo disputado, quais são as visões de futuro de cidade em disputa, o que se fazer durar, para quê e para quem, tornando transparentes as diferentes propostas políticas existentes por trás dos rótulos meio ambiente e sustentabilidade.

São três as matrizes discursivas de sustentabilidade urbana identificadas por Acserald (1999). A primeira matriz, representação tecno-material da cidade, combina modelos de racionalidade energética com modelos de equilíbrio metabólico e reduz a sustentabilidade urbana a seu aspecto estritamente material, além de desconsiderar a política e a complexidade social do espaço urbano. A segunda matriz, representação da cidade como espaço da qualidade de vida, combina modelos de pureza, de cidadania e de patrimônio e remete a sustentabilidade a um processo de construção de direitos que possam equacionar as externalidades negativas responsáveis pela insustentabilidade urbana. A terceira matriz, centrada na reconstituição da legitimidade das políticas urbanas, combina modelos de eficiência e equidade e remete a

sustentabilidade à construção de pactos políticos capazes de reproduzir suas próprias condições de legitimidade e assim dar sustentação a políticas urbanas que possam adaptar a oferta de serviços urbanos às demandas qualitativas e quantitativas da população.

Não é apenas no plano discursivo que a questão ambiental urbana e a sustentabilidade possuem diferentes significados. Também, e especialmente, nas práticas urbanas²⁴ tal diversidade se faz presente.

A prática ambiental urbana ganha contornos de grande complexidade em uma realidade heterogênea como a brasileira, na qual as cidades convivem ao mesmo tempo com problemas típicos da pobreza - ocupações irregulares de áreas ambientalmente frágeis como encostas e áreas alagáveis, baixo índice de coleta e tratamento dos esgotos – e problemas relacionados a altos padrões de vida e consumo - congestionamento de trânsito e poluição atmosférica por veículos, crescimento do volume de resíduos sólidos.

Como observa Costa (2000), as práticas ambientais urbanas restringem-se, em muitos dos casos, a poucos redutos, de caráter técnico, legal e sanitário, ou ao tratamento setorializado de temas como lixo e água. Por outras vezes, a questão ambiental urbana se vê reduzida a uma abordagem conservacionista, que no urbano se traduz em controle das fontes locais de poluição industrial, ou ainda a uma abordagem preservacionista, traduzida na preservação de espaços verdes dentro da malha urbana ou no seu entorno.

Compreender que a dimensão ambiental do urbano é antes um campo em construção e disputa que uma definição acabada, tanto do ponto de vista dos discursos quanto da ótica das práticas de políticas públicas, não nos exime de definir/delimitar conceitos de meio ambiente urbano que possam servir de referência em nossas análises. Optamos por trabalhar aqui a partir da composição de três definições de meio ambiente urbano. A primeira de autoria de Borja (1993) que conceitua como meio ambiente urbano tudo aquilo que configura um entorno que define a qualidade de vida. A segunda encontrada em Ibase (1995) que refere-se a meio ambiente urbano como aquilo que diz respeito aos processos de reprodução social no espaço urbano e à apropriação social de sua base material - ou natural. A terceira de inspiração lefebvriana, que vê o meio ambiente urbano como o *sentido de obra*²⁵ inerente aos elementos sociais (relações sociais, espaços construídos), bióticos (fauna, flora) e abióticos (ar, água, solo) das cidades.

Utilizamos o conceito de campo de Pierre Bourdieu para fechar a discussão sobre a dimensão ambiental das práticas ambientais com um ensaio de delimitação do campo ambiental urbano.

²⁴ Por práticas urbanas entende-se a interação entre as políticas urbanas formuladas e levadas a cabo pelo poder público com os diversos interesses políticos e econômicos presentes naquele espaço urbano e com as ações empreendidas pela iniciativa privada e grupos populares.

²⁵ Obra no sentido dado à palavra por Henri Lefebvre, como o que se opõe ao mercantil, como a dimensão da festa, dos valores éticos e estéticos, não transformados em mercadoria.

Um campo é, segundo Bordieu (1996) um universo social relativamente autônomo no qual “profissionais da produção simbólica enfrentam-se em lutas que têm como alvo a imposição de princípios legítimos de visão e de divisão do mundo natural e do mundo social” (p.83). É também um espaço de relações de força entre agentes providos de um dos diferentes tipos de recursos - cultural, econômico, natural – em quantidade e concentração suficiente para dominar o campo correspondente. Tais relações de forças não são estáticas e as lutas se intensificam sempre que o valor relativo dos diferentes recursos é alterado.

Campo ambiental urbano seria então o espaço de relações de forças constituído em torno dos recursos ambientais, culturais e econômicos presentes no espaço urbano, dentre os quais se destacam:

- ? O espaço público, o contato casual, a rua, a cidade vista como lugar de convivência e liberdade ou como espaço hostil e inseguro;
- ? Os corpos d’água, em suas funções de receptor de dejetos, meio de transporte, elemento paisagístico, espaço de recreação, abastecimento, habitat;
- ? O sistema de transportes, em seus aspectos de sistema estruturador do espaço urbano, criador de acessibilidades, criador/supressor de espaços públicos e de seu potencial como poluidor atmosférico e sonoro;
- ? Os bairros e vizinhanças de usos múltiplos e compatíveis, microcosmos das funções essenciais e da diversidade da cidade;
- ? O direito à cidade, que passa pela integração à cidade formal da cidade informal, pela transformação da favela em bairro através de urbanização, melhoria da acessibilidade, legalização da posse fundiária, presença do poder público e proteção do entorno natural;
- ? O saneamento, em uma concepção ampla que inclui a produção, provisão e distribuição de serviços de água, esgoto, drenagem, resíduos sólidos e controle de vetores;
- ? A arborização urbana e seus efeitos em termos de impacto paisagístico, proteção do calor, atenuação na poluição atmosférica e sonora, absorção das águas pluviais, proteção contra a erosão;
- ? A provisão, distribuição e uso público e privado de energia;
- ? O uso do solo por atividades produtivas, industriais e seus impactos sobre a qualidade do entorno e dos elementos bióticos e abióticos do espaço urbano.

Institucionalização das políticas ambientais locais

Pensar nos limites à internalização da dimensão ambiental nas políticas públicas locais pressupõe investigar o processo de formulação e implementação daquilo que é considerado no plano local como política ambiental. Dito de outra forma, pressupõe investigar o processo pelo qual os problemas ambientais urbanos se tornam objeto de políticas públicas e indagar sobre a capacidade das estruturas institucionais convencionais em oferecer respostas a tais problemas.

A investigação do processo de formação e implementação de políticas ambientais locais pode se dar a partir de dois olhares distintos, um primeiro que o compreende como processo de institucionalização e um segundo que o encara como processo de disputa e pactuação política. Embora a abordagem aqui adotada tenha o segundo olhar como principal referência, o primeiro também será utilizado, embora com peso secundário.

Lafferty e Meadowcroft (1997) concebem a política ambiental como uma arena na qual é possível considerar opções, transformar percepções de interesses individuais e coletivos, administrar conflitos e modificar os parâmetros que dão forma à ação individual e coletiva. Ou ainda, segundo Smith (2000), a política ambiental diz respeito a barganha, compromisso e balanço de interesses.

A institucionalização da política ambiental vem sendo tratada por uma série de analistas de políticas públicas norte-americanos, entre eles: Kraft, 1996; Smith, 2000; Prugh, Costanza e Daly, 2000; Rosenbaum, 1998. Tal literatura é unânime em apontar a formulação e implementação de políticas ambientais como um processo, um ciclo político, que envolve quatro etapas fundamentais: o estabelecimento da agenda; a formulação e legitimação de políticas; a implementação e a avaliação.

O estabelecimento da agenda diz respeito à identificação dos problemas que merecem atenção, ao debate e à priorização dos problemas. Também diz respeito à forma pela qual os problemas se movem na agenda política, ali permanecendo ou sendo excluídos ao sabor da influência das atitudes públicas. Para Prugh, Costanza e Daly (2000: 114) “uma questão que não está presente na agenda é invisível, e o controle sobre a agenda é virtualmente controle sobre a governança”.

A formulação da política envolve o debate sobre as causas dos problemas, a formulação de metas e diretrizes, a consideração das opiniões de especialistas e dos agentes afetados pela política, a escolha dentre as diversas opções de meios e cursos de ação. A legitimação compreende a autorização ou justificativa da política escolhida e a obtenção de apoio político e público para a mesma.

A implementação consiste em transformá-las em programas operacionais e colocar tais programas em andamento. Essa etapa é crucial, pois o impacto efetivo das políticas sobre os problemas nos quais se

pretende atuar depende em grande medida da forma como elas são implementadas, em especial de como a estrutura burocrática e o sistema institucional convencional responde às novas tarefas a eles designadas.

Já a etapa de avaliação consiste em pesar os resultados dos programas e políticas, determinar seu sucesso ou falhas e a conseqüente revisão de objetivos e cursos de ação. Nessa etapa procura-se determinar os impactos da política implementada sobre os estilos de vida e hábitos de consumo individuais e coletivos, as tecnologias utilizadas, os processos institucionais e a qualidade ambiental.

A literatura consultada chama a atenção para o fato de que a institucionalização de políticas ambientais requer um processo contínuo de tentativa e erro, bem como o aprendizado para futuras tentativas, o que por sua vez exige que o sistema no interior do qual as políticas se desenvolvem seja capaz de detectar os erros e agir sobre eles. Decorre da necessidade de ajuste e mudança constante o papel chave das condições institucionais e da permeabilidade do sistema a mudanças. Na formulação e implementação de políticas ambientais estão, via de regra, envolvidos uma miríade de órgãos, visto que a agência ambiental raramente tem sob sua jurisdição todos os aspectos da questão ambiental, mesmo no nível local. Se as condições institucionais são tais que com atuação simultânea de vários órgãos diferentes prevalece a fragmentação e os paralelismos em lugar da cooperação e unidade, haverá uma grande dificuldade de se passar por todo o processo de formulação de políticas ao mesmo tempo em que se detectam os erros e corrige-se o curso da ação.

No ciclo político acima descrito pode haver a participação de diversos atores, o que é considerado desejável pela literatura, uma vez que torna o processo mais democrático e transparente, facilitando a legitimação das políticas escolhidas e removendo resistências. Entretanto, Ferreira (1992) observa, de forma muito pertinente, que não basta participação de vários atores para a obtenção de avanços significativos nas políticas ambientais, é preciso que estes adquiram uma maior organicidade e deixem de ser agentes reativos, constituindo-se como sujeitos sociais²⁶.

A natureza do problema ambiental alvo da política também interfere na qualidade da intervenção dos diferentes atores. Em toda política ambiental é importante perguntar quem arca com os custos e quem desfruta dos benefícios. Smith (2000) afirma que quando os benefícios são concentrados e os custos

²⁶ Segundo Touraine (1996), a constituição de sujeitos políticos envolve a criação de uma identidade coletiva, a formulação de estratégias e táticas de intervenção política e o estabelecimento de relações não assimétricas de poder com outros atores. Para Bourdieu (1996: 42), o sujeito é um agente dotado de senso prático, ou seja, da capacidade de antecipar o futuro do jogo inscrito, em esboço, no estado atual do jogo. O sujeito é o agente que atua a partir de um “sistema adquirido de preferências, princípios de visão e de divisão, de estruturas cognitivas duradouras e de esquemas de ação que orientam a percepção da situação e a resposta adequada”. Dessa forma, ainda segundo o autor, “os agentes sociais não são partículas submetidas a forças mecânicas, agindo sob a pressão de causas, nem tampouco sujeitos conscientes e conhecedores, obedecendo a razões e agindo com pleno conhecimento de causa, conforme acreditam os defensores da Rational Action Theory”.

difusos, os atores estarão em melhores condições de pressionar a política no sentido da regulamentação e institucionalização do benefício, enquanto em uma situação onde os benefícios são difusos e os custos concentrados, a pressão para institucionalização da política dificilmente ocorrerá.

Um fator de importância crucial quando se analisa a participação dos diversos atores é o grau de desigualdade em influência política e recursos entre eles. Uma situação de formulação e implementação de política na qual participam atores muito desiguais tende à dominação do processo por um ou outro grupo de interesse. Além dos diferenciais de poder e recursos, os diferenciais de informações e nível educacional são de grande importância no caso da política ambiental, uma vez que dada a complexidade dos impactos ambientais e da existência de incertezas quanto aos mesmos, é muito difícil para um público pobremente educado e mal informado participar do processo decisório, o que pode originar uma “ditadura dos experts” durante o ciclo de formulação e implementação das políticas.

Movimentos de justiça ambiental argumentam que minorias e grupos de baixa renda estão excluídos do processo de tomada de decisão ambiental em função das complexidades do processo de legislação, dos lobbies, da dificuldade de acesso a informações e do desconhecimento dos processos burocráticos.

A capacidade das estruturas institucionais em passar por todas as etapas do ciclo de institucionalização de políticas ambientais e efetuar os ajustes necessários, encontra barreiras e condicionantes específicos em cada uma das etapas mencionadas pela literatura.

Na etapa de estabelecimento de agenda um dos fatores mais significativas diz respeito à definição das regras do jogo prévia à própria construção da agenda. Decidir quem vai falar, sobre o quê, de que modo e como as decisões serão tomadas é tão importante quanto o diálogo ele mesmo.

Outro fator importante nesta etapa é o domínio da produção simbólica pelo Estado e pelos meios de comunicação de massa. Como alerta Bourdieu (1996:95), “as administrações públicas e seus representantes são grandes produtores de problemas sociais”. O mesmo ocorre com os problemas ambientais que são freqüentemente produzidos pelo Estado e tomados como tal pelos demais participantes do processo político em curso. Via de regra, debate-se o que foi posto na pauta por quem conduz o debate.

O papel da opinião pública, e em especial dos meios de comunicação, também traz condicionantes à formulação da agenda. Segundo Smith (2000: 46) “a habilidade de atrair a atenção da mídia é um passo preliminar de grande importância no processo de estabelecimento da agenda. Em razão de sua estratégia, tática ou disponibilidade de recursos, alguns grupos estão mais aptos a usar a mídia para trazer suas questões para a agenda pública”.

O acesso a recursos como informação e habilidade tecno/científica condicionam a participação dos diferentes atores no estabelecimento da agenda, bem como o faz sistema de valores dominantes na sociedade. A formulação de um problema ambiental é afetada por ideologias políticas e valores,

treinamento profissional e experiência daqueles que participam da disputa simbólica em torno da definição do que são problemas ambientais e de quais são os problemas relevantes o suficiente para figurar na agenda.

No que diz respeito à etapa de formulação, um primeiro ponto a ser considerado é que política ambiental não é apenas, como ressalta Kraft (1996), o que o governo decide fazer, mas também o que ele decide não fazer. Em muitos casos, não fazer significa deixar que outras influências, como a tomada de decisão privada, determinem os resultados ambientais.

Tanto as metas elencadas quanto os meios escolhidos para sua consecução estão fortemente condicionados pelas diferentes visões sobre as causas principais dos problemas ambientais. Visões tecnicistas/cientificistas das causas dos problemas tendem a propor soluções de viés científico e tecnológico. Visões centradas na lógica de mercado, tendem a localizar as causas dos problemas nas falhas de mercado e a propor soluções que passam pela criação de incentivos econômicos. Visões de inclinação ético cultural tendem a localizar as causas dos problemas ambientais no paradigma social dominante²⁷ e propor soluções relacionadas a mudanças de valores e comportamento individual e coletivo. Visões políticas localizam as causas dos problemas ambientais nas relações desiguais de poder e propõem soluções que passam por conferir aos diversos agentes sociais acessos iguais aos recursos de poder.

Outro ponto bastante delicado e polêmico é o estabelecimento de parâmetros de qualidade ambiental e dos padrões de emissão de poluentes que estão no coração das políticas ambientais regulatórias. Segundo Kraft (1996: 18), na formulação da política ambiental “a questão é frequentemente formulada em termos de o quão limpo é limpo o suficiente, o quão seguro é seguro o suficiente à luz das tecnologias disponíveis ou dos custos envolvidos em reduzir ou eliminar os riscos ou da competição pelos recursos com as demandas de outros setores da sociedade” (Kraft, 1996: 18).

Diversos analistas de políticas públicas chamam a atenção para a resistência existente em se formular e legitimar políticas de conteúdo inovador, de modo que a política ambiental se desdobra de maneira incrementalista. Em lugar de se formularem novas políticas o que ocorre é a modificação na margem das políticas já existentes.

²⁷ O paradigma social dominante caracteriza-se segundo Smith (2000) pelo *laissez-faire*, individualismo, crescimento e progresso fé na ciência e na tecnologia. Para Kraft (1996) o paradigma social dominante caracteriza-se por: antropocentrismo; crença que as pessoas são donas de seu destino e podem fazer tudo o que for necessário para atingir seus objetivos; crença em um mundo vasto e capaz de prover oportunidades ilimitadas; visão da história humana como a do progresso, na qual os grandes problemas podem ser solucionados; bem-estar econômico como prioridade; aceitação de riscos associados a tecnologias que produzem riqueza; baixa valoração da natureza; ausência de qualquer limite para o crescimento; apoio a estruturas social e econômica baseadas em competição, hierarquia e eficiência; apoio a processo político caracterizado por estrutura centralizada e burocrática.

Já no que tange à etapa de implementação, esta é frequentemente frustrada por coalizões de interesses poderosos. Como alertam Laffert e Meadowcroft (1997), grupos econômicos para os quais a continuidade das políticas é desinteressante podem atrasar a mudança ou impor um comportamento errático na condução das políticas ambientais. Além disso, más notícias no front econômico tornam as reformas de caráter ambiental mais difíceis de serem implementadas (Jänicke, 1997).

Deficiências no corpo técnico e falta de recursos financeiros nas agências ambientais são importantes entraves à etapa de implementação. Instituições mal aparelhadas, sem recursos para implementar as políticas e de pequena expressão política dentro do governo do qual faz parte dificilmente conseguirão implementar a contento as políticas formuladas.

Outra importante barreira à implementação das políticas reside na resistência da estrutura burocrática a inovações. Segundo Ferreira (1998: 126), no que tange à questão ambiental

“a resposta da burocracia brasileira tem sido de um conservadorismo dinâmico. Primeiro aceita-se um discurso que incorpore a nova questão, algo que foi demonstrado com sucesso em Estocolmo e atualmente na Conferência de 1992. Segue-se então o estágio de contenção e isolamento, quando joga-se o discurso dentro de uma caixa burocrática fechada na estrutura governamental. Toma-se o cuidado para não fornecer recursos adequados aos novos órgãos, mas apenas o suficiente para que seus trabalhos se limitem a pesquisas e a alguns tipos de intervenção. A contenção e o isolamento têm também outro efeito: o de conduzi-los à compartimentação, seguindo depois uma fase de desatenção seletiva.”

2.2. Principais limitações à internalização da dimensão ambiental nas práticas urbanas.

Os constrangimentos e limites presentes no processo de formulação e implementação das políticas ambientais urbanas locais foram agrupados aqui, para efeitos de análise, em dois grupos. O primeiro, de caráter mais amplo, refere-se aos limites à execução de políticas locais urbanas, ou seja, aos constrangimentos econômicos, políticos e institucionais à atuação do poder local. Um segundo, de caráter mais específico, refere-se aos limites à internalização da dimensão ambiental nas políticas públicas locais.

Limites à atuação do poder local

O que aqui denominamos limites à execução de políticas locais urbanas são constrangimentos à atuação do poder local que surgem em função de uma série de conflitos entre os objetivos e instrumentos dessas mesmas políticas e aqueles ditados pela recente reestruturação do capitalismo, pela mundialização da economia e pela política macroeconômica do país. Incluídos aqui também os constrangimentos financeiros, fiscais e tributários.

O processo vivido nas últimas décadas de reestruturação econômica mundial colide com o fortalecimento da autonomia política e econômica local, pois traz consigo o esvaziamento do espaço público, o fortalecimento da supremacia do poder econômico privado, o enfraquecimento da esfera política frente à econômica e a perda de capacidade de intervenção pública na economia.

No que diz respeito à mundialização da economia, cabe destacar os conflitos que surgem em função da idealização do lugar conferido às cidades, às economias locais, nesse processo. Vende-se a todas as cidades a imagem de um paraíso idílico ao qual somente um número limitado de eleitos terão ingresso, já que no novo “mapa do mundo” há poucos lugares para os ganhadores e são muitos os perdedores. Perder aqui não significa apenas ficar de fora do jogo econômico mundial, significa investir os poucos recursos locais em benefício de interesses privados localizados e não obter nenhum tipo de retorno para a coletividade.

Já naquilo que tange aos conflitos entre os objetivos de políticas locais e os condicionantes dados pela política macroeconômica, cabe ressaltar que a execução de políticas que tenham por objetivo central o desenvolvimento, seja ele local ou regional, requer a capacidade de atuação sobre as grandes variáveis econômicas e sociais, como renda, emprego, crescimento e dinâmica da economia, mercado de trabalho.

A extensão da atuação das localidades depende, em grande parte, do ambiente macroeconômico. Por exemplo, políticas de redução da poluição atmosférica urbana são de difícil implementação em um contexto de ausência de políticas nacionais de incentivo ao transporte público ou na presença de políticas de desenvolvimento que contemplam incentivos ao setor automobilístico.

Não é possível pensar em política de desenvolvimento sem pensar em política de emprego. Levar a cabo políticas de retorno das pessoas ao mercado de trabalho é tarefa difícil em meio a um contexto de políticas liberais nos planos nacional e internacional. Frente ao crescente desemprego, à mudança nas relações capital trabalho e à tendência de precarização do mercado de trabalho nas grandes cidades, o alcance das políticas compensatórias levadas a cabo pelos governos locais tende a ser cada vez menor. As iniciativas de geração de emprego realizadas no plano local contribuem de maneira apenas parcial no

enfrentamento de uma questão que possui causas originadas nos níveis superiores, minimamente o nacional.

Tampouco é possível fazer política de desenvolvimento sem atuar sobre o câmbio e sobre os juros que, além de afetarem a tão desejada competitividade dos produtos e serviços de um localidade de um país específico frente aos “locais” dos outros diversos países, possuem profundos impactos sobre aspectos fundamentais da economia como a dinâmica do capital, as taxas de crescimento, o financiamento do sistema produtivo, a relação entre investimento produtivo e especulação financeira, o grau de incerteza e de instabilidade daquela dada economia.

Além do mais, nunca é demais lembrar que as políticas macroeconômicas condicionam a extensão e a qualidade das políticas locais, pois que podem causar importantes constrangimentos financeiros ao poder local.

A despeito do recente processo de descentralização, o nível local de governo possui restrições financeiras, fiscais e tributárias muito fortes em nosso país. Afirmar a existência de restrições e limites não significa, de nenhuma maneira, ignorar o processo de fortalecimento dos municípios brasileiros ocorrido ao longo da década de 80 e sim apontar suas fragilidades.

É verdade que houve um crescimento da receita disponível e da arrecadação própria dos municípios²⁸ ao longo da década dos 80, o que contribui positivamente para o fortalecimento da autonomia do nível local de governo. Entretanto, a reação do governo federal nos anos 90 com a utilização de expedientes como a criação do Fundo de Estabilização Fiscal e a exploração de tributos não compartilhados com as esferas sub-nacionais reverteu em parte os ganhos da década anterior. Some-se a isso a limitada capacidade de geração de receitas²⁹ e o crescimento de dispêndios, e temos delineado um quadro de descompasso que fragiliza as finanças públicas municipais e se manifesta sob a forma de restrições à capacidade de investimento.

Se analisarmos do ponto de vista financeiro e tributário, o ganho de autonomia na esfera fiscal tem seu impacto ainda mais reduzido por uma série de fatores. Do ponto de vista financeiro, as perdas de receitas e as vinculações derivadas dos contratos de dívidas contribuem para a redução da autonomia relativa do nível local de governo.

²⁸ A arrecadação própria dos municípios, que correspondia a 3,2% em 1980, cresceu para 5,5% em 1992, enquanto a receita disponível subiu de 9,5% em 1980 para 16,9% em 1992 (Rezende, 1995).

²⁹ A capacidade de geração de receitas de uma localidade depende, principalmente, de seu estágio de desenvolvimento, da diversidade de sua estrutura produtiva e da renda de sua população. Os anos 90, com níveis mais reduzidos de crescimento econômico, não apresentaram perspectivas de ganhos de receitas para os municípios brasileiros.

Santos Filho (1996) analisa as restrições financeiras à qual está submetido o poder local brasileiro partindo do exame do processo de endividamento público no qual os entes sub-nacionais de governo se envolveram nas últimas décadas. Ao lado da centralização fiscal e financeira dos anos 60 e 70 teve lugar a economia de endividamento, que pode ser descrita como o processo contínuo de endividamento dos municípios e estados com os agentes financeiros federais, em especial os bancos comerciais estatais, e com a União. Esse endividamento crônico, sucessivamente contraído e rolado, cada vez menos controlável, é a face financeira da dependência dos municípios em relação à União e está na origem da crise fiscal local dos anos 90.

O endividamento dos entes sub-nacionais com a União resulta em uma redução da autonomia dos mesmos através de vários mecanismos. O principal deles é a imposição de padrões de comportamento fiscal/financeiro para efeito de ajuste fiscal, do qual é exemplo a renegociação das dívidas de 1995/96, que impôs aos governos estaduais e municipais medidas como privatização, corte de pessoal e comprometimento de grande parcela de seu orçamento com o pagamento de serviços da dívida.

Do ponto de vista tributário, o principal fator de redução da autonomia local é a limitada capacidade de tributação própria dos municípios brasileiros que não estão autorizados a criar novos impostos. Ademais, o crescimento da arrecadação via impostos já existentes é fortemente condicionado pela dinâmica econômica supra-local.

Além dos fatores financeiros e tributários, contribuem para a redução do impacto do ganho de autonomia municipal dos anos 80 as restrições surgidas da tensão entre centralização e descentralização verificada nos anos 90.

Do ponto de vista da autonomia política, cabe chamar a atenção para o fato de que, em um contexto onde se confere ao poder local a tarefa de resolver todos os problemas cruciais da sociedade urbana contemporânea, esse mesmo poder político local é esvaziado. Ao tentar resolver tudo, a força política do poder local se dispersa, seus recursos se pulverizam e ele acaba refém de expectativas irrealistas e de manipulações por parte dos interesses econômicos dominantes. No mais, é mister lembrar que o poder político local atua antes sobre as condições para a reprodução da força de trabalho do que sobre as condições para reprodução do capital.

Como alertam Vainer e Smolka (19??: 29)

“a elaboração e a execução dos planos estão fortemente condicionados, ou simplesmente determinados, pelas intervenções definidas em outros níveis de governo e outras escalas de articulação de interesses empresariais. Embora a Constituição tenha atribuído ao poder local o controle do uso do solo, decisões e projetos estaduais e nacionais (às vezes internacionais) com enorme impacto sobre a vida local encontram municipalidades inteiramente desprovidas de

efetivos instrumentos políticos e real força de barganha frente a grandes agências nacionais ou grandes empresas”

Embora os limites acima discutidos sejam determinantes, eles podem ter sua ação constrangedora reduzida, em extensão maior ou menor, na dependência das resultantes específicas dos conflitos sociais existentes em cada localidade, da forma como estes são materializados em luta política e das características particulares de seu processo histórico, político e institucional.

Apontar a existência de limites determinantes não significa propugnar um tipo de historicidade fechada, impermeável a mudanças e transformações, significa apenas compreender a força e extensão dos constrangimentos. Enfatizar o grau de importância desses limites também não significa negar ou desconhecer que há uma margem de manobra no plano local. A própria existência de estratégias locais distintas, algumas guiadas pela lógica de mercado e em consonância com os determinantes aqui analisados/criticados e outras guiadas por uma lógica solidária que busca se contrapor aos imperativos ditados pela mundialização do capital, é um indicativo de que o município, o plano local, tem alguma margem de manobra. Mas essa margem encontra limites nas decisões tomadas no nível nacional/mundial e é maior ou menor em função do processo político local, do reconhecimento do conflito e da forma com a qual se lida com ele, bem como de limites políticos e institucionais específicos daquela localidade ou do país ao qual ela pertence.

Só é possível compreender a existência de uma margem de manobra no plano local, construída a partir da resistência às formas de dominação atuantes, ao se combinar a análise das políticas nos planos mais altos com a investigação no campo da arena política local, isto é, da luta política e social no plano local.

Naquilo que tange à análise das políticas nos planos mais altos, ganha destaque a investigação das relações entre os diversos níveis de governo e das particularidades que adquirem tais relações em um contexto federalista onde o nível local tem *status* de ente autônomo, legitimação via sufrágio direto e capacidade de definir normas e legislações.

Para analisar as relações políticas/institucionais entre as diversas esferas de governo cabe, em primeiro lugar, atentar para suas atribuições específicas refletidas na distribuição de competências, na sobreposição de tarefas e nas atuações conjuntas e concorrentes das referidas esferas. Um segundo passo de fundamental importância é perceber os conflitos de interesse que surgem a partir de uma distribuição específica de atribuições, bem como as relações de dependência e controle que surgem da adoção pelos níveis superiores de governo de práticas de monopólio de informação e de segredo burocrático. Tais conflitos e relações de controle/dependência geram constrangimentos e limitações à atuação do poder local na formulação e implementação de políticas públicas.

O funcionamento específico de cada arena política local, onde se dá a interação entre as diversas modalidades de poder presentes no espaço local, origina um conjunto particular de limites à formulação e implementação de políticas públicas.

Para pensar em termos de arena política é preciso, em primeiro lugar, explicitar que o poder não é exercido apenas pelo Estado, e sim através de diversas instituições sociais que se relacionam entre si e com o poder político formalmente constituído através de uma miríade de canais, práticas e pactos. Segundo Foucault (Machado, 1996:X) “não existe algo unitário e global chamado poder, mas unicamente formas díspares, heterogêneas, em constante transformação. O poder não é um objeto natural, uma coisa: é uma prática social e, como tal, constituída historicamente”.

As democracias formais modernas são na realidade um complexo sistema de inter-relações de poderes e “anti-poderes”³⁰ dominado pelos interesses econômicos e financeiros, no qual os objetivos de assegurar e manter o monopólio de poder para um grupo de profissionais de elite do próprio sistema político e proteger e antecipar os interesses econômicos dominantes são mais relevantes que o objetivo de redistribuir a riqueza e o poder. Nesse sistema, os cidadãos são reduzidos a meros eleitores e pagadores de impostos e a participação na vida pública é passiva, visto que ocorre apenas em dois momentos, quando da eleição, onde os pretensos cidadãos legitimam o sistema político e quando do pagamento de impostos, onde eles financiam o mesmo sistema.

Participação e vida política são tarefas árduas em sociedades de massas clivadas por procedimentos de homogeneização simbólica que ocultam os conflitos. Além disso, em tais sociedades, a pressão econômica e simbólica impele os indivíduos a despender uma parcela cada vez maior de seu tempo “ganhando a vida”. Quanto ao tempo livre, esse é ocupado com compras e consumo, que são vistos como formas de recreação, ou em atividades produzidas pela indústria cultural que os impele a mais consumo. Nesse contexto há muito pouco tempo para a sociabilidade e para a vida política e a participação na esfera pública.

Dessa forma, o funcionamento da arena política local não corresponde à visão idealizada do local como espaço de participação política, cidadania e exercício de solidariedade. Pelo contrário, a arena política local funciona como espaço de conflitos de interesses, como espaço de lutas e disputas entre agentes que se relacionam a partir de relações de poder desiguais; ou ainda como espaço de manipulação e apatia.

³⁰ Por “anti-poderes” entende-se a atuação do poder econômico no sentido de capturar o poder político local através do financiamento de campanhas eleitorais, do sustento dos partidos políticos e das práticas de “comissionamentos”.

Os agentes atuantes na arena política local podem ser divididos, para fins de análise, em agentes econômicos e agentes sociais. Por agente econômico local entende-se um agrupamento de setores empresariais com interesses comuns cujas atividades econômicas estão condicionadas pelas ações de regulamentação e provisão de condições gerais de produção no âmbito local. Por agente social local entende-se um agrupamento de instituições e/ou grupos sociais com interesses comuns cujas atividades de reprodução estão condicionadas pelas ações de regulamentação e provisão de bens comuns no âmbito local.

Exemplos de agentes econômicos locais são aquelas empresas das quais o governo local contrata obras e serviços, como é o caso das empreiteiras de obras públicas, das grandes e pequenas empresas de infra-estrutura, das fornecedoras de equipamentos e materiais, das empresas prestadoras de serviços urbanos como coleta de lixo e saneamento, das empresas de manutenção e das terceirizadoras de mão-de-obra.

Também são exemplos típicos de agentes econômicos locais as empresas que dependem diretamente das regulamentações feitas por esse nível de governo, como é o caso das construtoras, das incorporadoras imobiliárias, do setor de diversão pública, das empresas do setor de transporte coletivo. Aqui também se incluem as empresas cuja instalação ou ampliação estejam sujeitas a restrições impostas pela lei de uso e ocupação do solo, como plantas industriais, postos de gasolina, casas de espetáculos, dentre outras.

Exemplos de agentes sociais locais são aqueles grupos que se formam a partir da construção de uma identidade simbólica que faz referência a sentimentos de pertencimento a uma classe, a um espaço intra-urbano específico ou a um estilo de vida, bem como aqueles grupos formados a partir da percepção coletiva de uma carência comum. Dentre esses encontram-se tanto as elites sociais, culturais e políticas locais, como os movimentos sociais e as “tribos urbanas”.

As relações de poder constituídas no plano local estão permeadas por conflitos de interesses. Tais conflitos podem se dar entre os agentes econômicos e sociais, entre os diversos grupos que fazem parte de um agente econômico ou social, entre o poder político formalmente estabelecido e a população em geral, entre o poder político formalmente estabelecido e os “anti-poderes”, entre a população em geral e os “anti-poderes”.

A mediação e o ajustamento dos conflitos de interesses tornam-se particularmente difíceis no plano local em função da proximidade dos agentes e das assimetrias de acesso aos recursos de poder. O nível local de governo é extremamente vulnerável às pressões dos agentes econômicos quando da alocação de recursos em políticas alternativas. Segundo Maricato (2000), a regra geral de alocação de investimentos públicos no caso brasileiro reza que as obras de infra-estrutura que atendem aos interesses de empreiteiras

de construção pesada e de empresas do setor imobiliário têm prioridade sobre os investimentos sociais. Desta forma, políticas de habitação popular, saúde, educação, meio ambiente e cultura são relegadas a segundo plano vis a vis obras de infra-estrutura urbana que abrem novas localizações para o mercado imobiliário de alta renda e sustentam a especulação.

Em resumo, a análise da arena política local envolve a identificação dos agentes e, principalmente, o exame da dinâmica das relações de poder e dos conflitos entre eles, o que só pode ser efetuado com propriedade a partir de casos concretos.

Para que o poder local possa atuar no sentido da construção de uma cidade mais aberta, socialmente justa e ambientalmente sustentável, é necessário que este compreenda a extensão dos constrangimentos à sua ação e avalie corretamente as possibilidades para a ação política. Para tanto é imprescindível reconhecer a força dos oponentes e construir uma articulação robusta, que pressupõe recuperar a política, o fazer política, em especial através da construção de laços de solidariedade que possam dar cola aos interesses tão diferentes das diversas populações marginalizadas e oprimidas em nossas cidades socialmente desiguais. Nesse aspecto, as propostas ufanistas de desenvolvimento local e os simulacros de política urbana funcionam como sério obstáculo, uma vez acabam por jogar contra o próprio poder local, favorecendo as forças motoras da lógica privatista e de mercado.

Limites políticos e econômicos às políticas ambientais urbanas: interesses em disputa

As diversas forças políticas e econômicas atuantes no plano local vêm seus interesses afetados de diversas formas pelos problemas ambientais urbanos e pelas políticas desenhadas para minorá-los. Embora tais interesses sejam diversos e complexos, é possível identificar, ainda que de forma bastante genérica, onde estão os principais focos de conflito em torno das políticas ambientais urbanas.

O principal foco do conflito de interesses em torno das políticas ambientais é a tensão entre o uso público e privado dos recursos econômicos, sociais, culturais, bióticos e abióticos do meio urbano. Os recursos, sejam eles espaços de convivência urbana ou elementos do quadro natural, são eminentemente públicos, entretanto seu uso se dá no espaço urbano de forma privada. A este respeito, Marcondes (1999: 62) propõe que se verifique os conflitos entre “os espaços e os interesses privados, a apropriação de recursos ambientais e a função social desses recursos e espaços ao longo do tempo”.

A forma pela qual os recursos são utilizados obedece à lógica de valorização do capital no espaço urbano e reflete-se diretamente sobre a qualidade de vida das populações e do espaço urbano em questão,

reificando e reproduzindo desigualdades, conflitos e contradições. Em situações onde o balanço entre uso público e privado pende para o lado privado e a lógica de mercado exerce sua hegemonia sem ser submetida ao controle público, ocorre um agravamento da desigualdade na provisão de moradia e na distribuição sócio-espacial de equipamentos e serviços urbanos. A exclusão de grande parte da população do acesso à moradia se consolida e com ela o fenômeno da ilegalidade urbana. O acesso a serviços urbanos e sociais básicos como saneamento e saúde torna-se cada vez mais segregado. Também os espaços de convivência e urbanidade se vêem reduzidos e tendem à total substituição por espaços privatizados de interação aos quais grande parcela da população não possui acesso.

Existe em toda política ambiental urbana uma tensão entre a garantia de acesso coletivo, público, aos recursos e os objetivos econômicos privados. Embora não se possa reduzir todo o conflito de interesses no campo ambiental urbano ao aspecto econômico, esse dá origem a uma miríade de conflitos sociais e políticos nos quais é reconhecida uma dimensão ambiental. Dentre tais conflitos destacam-se aqueles relacionados à ocupação do solo e ao direcionamento da expansão urbana.

Falar em conflitos em torno da ocupação do solo urbano no Brasil significa reportar-se obrigatoriamente à questão das moradias e loteamentos ilegais. Segundo Maricato (2000), em cidades como Rio de Janeiro e São Paulo mais da metade da população habita em condições de ilegalidade. Para a autora, a ilegalidade vem armando verdadeiras bombas sócio-ecológicas na periferia de nossas cidades. Nossas periferias ilegais são verdadeiras “terras sem lei”, com altos índices de morte violenta entre os jovens, poluição crônica de mananciais de água e deterioração das condições de saúde pública. Grande parte das moradias ilegais localizam-se em áreas ambientalmente frágeis - margens de lagoas, rios e outros corpos d’água, encostas íngremes, mangues, fundos de vale - ou ainda em áreas de proteção ambiental. Estas áreas, que não são de interesse do mercado imobiliário formal uma vez que sujeitas a leis especiais que restringem a ocupação, acabam se transformando em espaço restante, que é ocupado pela grande parcela da população excluída da cidade legal.

A ocupação ilegal de áreas ambientalmente frágeis traz pesados efeitos em termos de degradação dos recursos hídricos, do solo, das condições de saúde e dão origem a um conflito sócio-ambiental de grandes proporções. De um lado estão os interesses das populações que ocupam essas áreas “morando em pequenas casas onde investiram suas parcas economias enquanto eram ignorados pelos poderes públicos, e que lutam contra um processo judicial para retirá-los do local” (Maricato, 2000: 163). De outro lado estão os interesses em torno da preservação e recuperação de recursos coletivos como mananciais e corpos d’água.

Outra questão relacionada ao uso do solo bastante relevante do ponto de vista da justiça ambiental são os chamados usos do solo localmente indesejáveis, atividades de alto impacto em termos de poluição

ou desvalorização fundiária. Tais atividades são geralmente localizadas em áreas pobres ou economicamente desfavoráveis nas quais a vizinhança tem pouca influência política para impedir sua localização. Smith (2000) afirma que no caso dos EUA muitos estudos demonstram que depósitos de lixo perigoso são localizados em vizinhanças pobres ou com um grande percentual de minorias raciais. O caso brasileiro não é diferente, aterros sanitários, incineradores de lixo, aeroportos, plantas industriais de produtos tóxicos, atividades geradoras de ruídos e outras atividades de risco localizam-se em bairros de periferia ou em municípios de baixa renda.

A posse do poder decisório sobre o direcionamento da expansão urbana é um poderoso foco de conflitos e disputas, uma vez que permite influir na valorização e desvalorização de ambientes construídos e naturais urbanos e provê acesso a lucros e sobre-lucros no mercado fundiário e imobiliário.

Embora a lógica de valorização fundiária e imobiliária urbana seja bastante complexa, ela tem como principal elemento a acessibilidade, à infra-estrutura e à localização. As cidades crescem e se valorizam por meio de grandes obras urbanas - viárias, de infra-estrutura e de criação de símbolos urbanos - que criam novas acessibilidades ou potencializam o aproveitamento de acessibilidades já existentes, atuando na diferenciação de territórios intra-urbanos e na criação de atratividades locacionais e hierarquias funcionais no interior das cidades. Dessa forma, os investimentos públicos nas megaobras, sejam elas viárias, de infra-estrutura ou de caráter monumental/simbólico, são os principais determinantes dos vetores de crescimento e valorização fundiária e imobiliária urbana e influir sobre eles significa ter nas mãos o controle sobre a valorização do capital no espaço urbano. Contra tal lógica e contra os interesses econômicos aí envolvidos, interesses públicos de preservação ambiental, distribuição igualitária de equipamentos urbanos e melhoria da qualidade de vida no espaço urbano são, via de regra, muito fracos.

Discutida a questão dos interesses, cabe recuperar a discussão sobre os agentes envolvidos nos conflitos, endereçando-a agora ao caso específico do campo ambiental urbano. No que tange à divisão geral dos mesmos em agentes econômicos e agentes sociais, esta permanece inalterada no caso específico dos conflitos com dimensão ambiental. Entretanto, quando da identificação dos agentes envolvidos no conflito, é importante observar que os agentes agressores do meio ambiente urbano podem ser tanto agentes específicos - indústrias - quanto agentes difusos - conjunto dos proprietários de veículos. No que tange aos agentes afetados pela degradação, estes também podem ser específicos - grupos sociais empobrecidos que sofrem os efeitos de forma mais imediata - ou difusos - conjunto dos habitantes de um meio urbano afetado por poluição atmosférica. Portanto, ao lado do trabalho de identificação dos atores é primordial privilegiar-se a problemática da intermediação de interesses que envolvem atores plurais e difusos.

Tema freqüente na literatura sobre conflitos sócio-ambientais diz respeito ao papel do Estado, do poder público, na mediação dos conflitos e articulação dos agentes. Para autores como Jacobi (1995), o conflito aparece, na visão da maior parte daqueles que pensam os problemas ambientais urbanos, como uma relação polarizada entre os movimentos sociais e o poder público. Uma segunda visão vê a atuação do poder público "muito mais como uma arena, um espaço onde facções lutam para realizar ações desta ou daquela forma, do que como algo desmobilizador da sociedade civil" (Ibase, 1995:22). A visão que nos parece mais adequada é a exposta em Sabatini (1996), que defende que o papel do poder público nos conflitos sócio-ambientais irá se definir a partir da tensão que este vive entre desempenhar um papel de mediação do conflito ou definir-se como parte interessada nele.

É verdade que para o movimento ambientalista brasileiro o poder público foi por um bom tempo o grande adversário nas disputas políticas em torno da preservação e conservação ambiental (Viola, 1992), mas uma relação diferente já vem sendo a prática em diversas partes do país, com o poder público atuando por vezes como mediador nas disputas entre ambientalistas e poluidores e por outras desempenhando papel ativo em conflitos sócio-ambientais em oposição a interesses privados (Braga, 1997; Carvalho e Scotto, 1995; Ibase, 1995; Scotto e Limoncic, 1997; Sirkis, 1999).

Outra mediação de interesses de caráter estratégico é aquela operada pela opinião pública e pela mídia. Embora a opinião pública seja, em geral, favorável à adoção de políticas ambientais, ela retrocede quando confrontada a questões específicas que digam respeito a mudanças no estilo de vida e consumo, aumento no preço de energia e produtos ou medidas que podem afetar adversamente o emprego.

No que tange à mídia, esta é bastante sensível à influência dos agentes privados, em geral dotados de fácil acesso a recursos de poder e a recursos econômicos. Entretanto, visto que, segundo Andrade (1999:109), "a questão ambiental é também um fenômeno estético, passível de receber um tratamento dramatizado e ficcional", um espetáculo a ser vendido ao grande público, sua atenção pode ser também atraída por agentes sociais que saibam traduzir a defesa de seus interesses em manifestações estéticas sintonizadas com a cultura midiática moderna.

A mediação realizada pelos especialistas, cuja legitimidade e autoridade para arbitrar situações de conflito está baseada em uma suposta imparcialidade científica, não pode ser subestimada. Aqui tem importante papel o mito da ciência e da técnica. O papel dos especialistas seria o de clarificar as complexidades técnicas das questões ambientais e informar os debates que precedem a formulação das políticas. Entretanto, como apontam Prugh, Costanza e Daly (2000), especialistas não são confiáveis do ponto de vista que oferecem uma análise objetiva, seja por emitirem seus julgamentos com base em sistemas de crenças e valores nada imparciais, seja por se transformarem em armas nas mãos daqueles que podem comprar seu testemunho.

Limites institucionais às políticas ambientais urbanas: governos em disputa

Os limites institucionais à internalização da dimensão ambiental nas políticas urbanas surgem a partir de três grupos de conflitos de interesses existentes dentro da esfera do poder público: conflitos de interesses entre os diversos setores do poder local no que tange aos objetivos e ao desenho das políticas ambientais urbanas; conflitos entre poderes locais vizinhos no que tange às políticas ambientais, ou à ausência delas; conflitos entre as diferentes esferas do poder público – local, estadual e federal.

Uma das principais fontes de conflito interna ao poder local é sua fragmentação política e administrativa. Segundo Paehlke (1997:24), as “instituições democráticas e administrativas possuem uma tendência a se proliferar, em especial quando enfrentam sérios desafios políticos. As agências e jurisdições encarregadas da resolução de problemas ambientais são tipicamente numerosas, fragmentadas, com paralelismos institucionais”.

A questão ambiental urbana, dada sua complexidade, raramente é tratada de forma unificada, mas encontra-se dividida entre vários setores do poder público. Via de regra, quem cuida da questão hídrica não responde pela ocupação e uso do solo nem pelo saneamento. Já o órgão responsável pelo uso e ocupação do solo não responde pelos transportes nem pelas áreas verdes. As políticas são implementadas de forma setorializada e há pouco diálogo entre os diferentes órgãos.

Ferreira (1998) conclui a partir de estudos para os níveis estadual e federal de governo que a política ambiental está desvinculada das demais políticas públicas, não sendo considerada uma política social, bem como das demais políticas econômicas, não sendo considerada uma política de desenvolvimento. Essa mesma lógica se reproduz no nível local, onde a política ambiental é pensada de forma dissociada das demais políticas econômicas, sociais e setoriais. A responsabilidade do órgão ambiental se restringe na maior parte dos casos à gestão dos espaços verdes urbanos e à fiscalização das fontes fixas de poluição (Amaral, 1995; Bonduki, 1997; Braga, 1997; Cepam, 1992; Ferreira, 1999). Com isso, grande parte das questões fundamentais de política ambiental, como o saneamento, o sistemas de transportes e a regulação do uso e ocupação do solo, ficam a cargo de órgãos não integrados, dotados de lógicas distintas e atuação pontual.

A questão não se resume à mera falta de integração, compreende também, e principalmente, a existência de objetivos e lógicas contraditórias entre as diferentes políticas formuladas no plano local. Os exemplos de conflitos desse tipo são numerosos: a política ambiental elege como prioridade a proteção dos mananciais ao mesmo tempo que política de desenvolvimento do município dá origem à criação de

um distrito industrial dentro de uma área de mananciais; políticas de recuperação dos fundos de vale e integração dos corpos d'água à paisagem urbana convivem com política de saneamento baseada na canalização de rios e construção de avenidas sanitárias; políticas de ordenamento urbano direcionam o vetor de crescimento da cidade para uma região que a política de controle ambiental pretende proteger; as grandes obras viárias obedecem lógica de circulação baseada no veículo individual, ao passo que políticas ambientais de combate à poluição atmosférica tem por base o transporte público e a redução da circulação de veículos individuais.

A contradição entre objetivos e diretrizes de políticas também é muito freqüente nas relações entre o executivo, o legislativo e o judiciário. Muitas políticas ambientais formuladas no âmbito do executivo não conseguem obter aprovação no legislativo. Outras vezes a Câmara de Vereadores aprova uma lei que estabelece padrões ambientais mais rígidos enquanto o órgão responsável no âmbito do executivo por sua implementação não consegue sequer fazer cumprir os parâmetros já existentes.

Há casos em que o judiciário profere sentença obrigando o executivo a implementar determinada legislação que este não se encontra preparado técnica ou financeiramente para fazê-lo. Muitas vezes, segundo Sirkis (1999:153), é o judiciário quem frustra a legislação ambiental ao reconhecer “a um empreendedor o chamado ‘direito adquirido’ de construir numa área ou em parâmetros hoje vedados pela legislação ambiental ou urbanística”. A postura do sistema judiciário é freqüentemente apontado pelos ambientalistas brasileiros como forte entrave à implementação da legislação ambiental. Isso porque para a legislação ambiental, a propriedade tem limites e os indivíduos não podem dispor de sua propriedade a seu bel-prazer, enquanto no pensamento dominante na justiça civil brasileira, o direito à propriedade é intocável e o código civil brasileiro prevê que os indivíduos podem fazer o que bem entendem com sua propriedade. Embora a legislação brasileira tenha incorporado princípios de função social da propriedade e defesa dos interesses coletivos difusos, a maior parte dos magistrados brasileiros “mantêm uma mentalidade de 1916, quando nosso Código Civil foi escrito, e não admitem que interferências na propriedade particular.” (Promotoria, entrevista em maio/2000)

Não é só entre órgãos distintos que há contradição de objetivos e políticas, uma mesma agência governamental muitas vezes leva a cabo programas e políticas com objetivos contraditórios.

Outro fator desencadeador de conflitos é o distanciamento entre as políticas propostas e a realidade dos processos de produção do espaço urbano. Nesse aspecto são emblemáticas as políticas de uso e ocupação do solo e de proteção de mananciais. Segundo Maricato (1999) as políticas de uso e ocupação do solo são, em grande parte dos casos, meros planos-discursos, concebidos a partir de uma lógica normativa distante dos rumos tomadas pela produção do espaço urbano, no qual um aparato regulatório rígido e rigoroso contrapõe-se a uma realidade de produção do espaço radicalmente flexível. Já as

políticas de proteção de mananciais restringem a implantação de sistemas públicos de abastecimento de água e coleta de esgoto para desestimular a urbanização, ao passo que a exclusão da maioria população do acesso ao mercado imobiliário formal estimula um processo intenso de ocupação ilegal dessas áreas, fazendo com que rapidamente se instale uma situação na qual esgotos a céu aberto correm em direção aos mananciais “protegidos” (Marcondes, 1999).

É bastante freqüente a ocorrência de conflitos entre a agência ambiental municipal e os órgãos do poder local responsáveis pela realização de obras públicas. A própria administração municipal leva a cabo ações de grande impacto sobre o meio ambiente, como obras viárias, canalização de córregos e rios, implantação de aterros sanitários e depósitos de resíduos, dentre outros. Quando o órgão agressor e o órgão fiscalizador pertencem a uma mesma estrutura política e burocrática o controle ambiental se torna um grande desafio. Para que a política ambiental possa ser levada a sério pela sociedade é imprescindível que sejam implementadas políticas mitigadoras das ações agressoras praticadas pelo próprio poder público local, com metas mensuráveis e transparência na sua aplicação.

Outro limite relevante é a ausência de continuidade administrativa, pois os problemas ambientais são de longo prazo, exigindo negociação lenta e implantação por etapas.

No que tange aos conflitos entre poderes locais vizinhos, estes surgem do fato de os problemas ambientais não se conformarem às fronteiras administrativas. Como fenômeno físico, os problemas ambientais possuem manifestações que cruzam fronteiras sociais e territoriais. Como manifestação de padrões de comportamento danosos ao ambiente, os problemas ambientais podem se relacionar a cadeias de causação social e econômica que também não respeitam as fronteiras. Por exemplo, é impossível tratar da recuperação ambiental de um rio sem atuar a montante ou causar reflexos a jusante, o que significa que políticas que envolvam a questão hídrica requerem negociação e estabelecimento de pactos políticos no nível regional, de bacias hidrográficas. Com o controle da poluição atmosférica ocorre o mesmo, uma vez que os ventos que dispersam e transportam os poluentes desconhecem as fronteiras municipais. A questão da coleta e disposição de resíduos sólidos também possui forte dimensão inter municipal, em especial em áreas conurbadas.

Os problemas ambientais cuja solução depende de municípios vizinhos são um desafio a mais nas regiões metropolitanas, onde as relações sociais, econômicas e de uso do solo são fortemente vinculadas. A ausência de políticas metropolitanas freqüentemente frustra a condução de políticas ambientais locais. Como formular e implementar políticas urbano ambientais para uma região metropolitana em um contexto como o brasileiro, de ausência de mecanismos de gestão metropolitana? O espaço metropolitano é hoje no Brasil um espaço marcado pelo vazio político, pois não existem instituições legítimas responsáveis por sua

gestão e os governos estaduais vêm se mostrando incapazes de formular e coordenar políticas para essas áreas.

A formulação e implementação de políticas locais de meio ambiente adquire maior complexidade em países federativos. Aqui, as relações intergovernamentais, a complexidade que adquire a distribuição de competências em políticas ambientais entre os vários níveis de governo e o grau de autonomia política e econômica que possui o nível local de governo, vão influenciar tanto a magnitude dos conflitos institucionais como desenhar as formas possíveis para sua resolução.

O modelo federativo de distribuição de competências em política ambiental no Brasil se inspirou no modelo norte-americano que se caracteriza por uma atuação do governo central (federal) na proteção de áreas naturais e da biodiversidade, enquanto no nível intermediário de governo (estados) o foco da atuação se encontra na conservação de recursos naturais renováveis (água, ar, florestas) e não renováveis (minérios, petróleo) e no controle da poluição agrícola e industrial. No nível local são ensaiadas políticas que tendem a associar a questão ambiental a outras políticas sociais que visam a melhoria da qualidade de vida no ambiente urbano. A diferença fundamental entre os modelos norte-americano e brasileiro é a responsabilidade sobre a conservação de recursos naturais, que em nosso caso são de competência da União, em especial no que se refere ao recursos minerais e ao petróleo. Cabe ressaltar que na última década esse esquema geral de divisão de competências vem sofrendo alterações importantes em função do processo de descentralização, com o qual o nível local passa a atuar também no controle da poluição agrícola e industrial e na proteção de áreas naturais.

A Constituição brasileira de 1988 define a ação concorrente da União, Estado e Município na questão ambiental. Define também a aplicabilidade do princípio de subsidiaridade para a proteção ambiental, pelo qual tudo o que puder ser tratado em âmbito municipal não deve ser atribuição estadual ou federal. Do ponto de vista legal a divisão de competências entre os conselhos ambientais deliberativos das três esferas é a seguinte: ao nível federal cabe coordenar o Sisnama (Sistema Nacional do Meio Ambiente) e zelar pela aplicação da legislação ambiental em todo o país; aos estados cabem cuidar do licenciamento de atividades potencialmente poluidoras, fiscalizar e punir infrações à legislação; ao nível local cabem atribuições semelhantes ao estadual, adicionado o dever de estimular a participação das comunidades.

No que tange ao modelo de relação política entre os agentes federados, cujas linhas gerais para o caso brasileiro já foram apresentadas, este traz importantes limitações à execução de políticas ambientais no nível local ao restringir sua autonomia financeira e expô-lo a constante sujeição política aos níveis superiores de governo.

Capítulo 3 - Belo Horizonte: desenvolvimento, produção social do espaço e meio ambiente.

Este item discute a dinâmica econômica local, contextualizando-a na dinâmica econômica estadual, bem como a produção social do espaço da cidade, realizando a primeira mediação entre a análise conceitual e o estudo de caso aqui efetuado.

Tal mediação é necessária para se pensar as limitações às práticas ambientais urbanas porque as características particulares de tais processos interferem diretamente no grau de autonomia local ao delimitar campos específicos de conflitos de interesses e condicionar a integração das referidas práticas às demais políticas públicas locais.

Discute também a qualidade de vida e do ambiente urbano na década de 90, bem como as situações de risco ambiental e exclusão social que se apresentam na cidade, realizando assim a segunda mediação entre o debate conceitual e o estudo de caso.

3.1. “Desenvolvimentismo” e “urbanidade” nas Minas Gerais

Para compreender o processo de produção social do espaço de Belo Horizonte é necessário entender a precocidade da urbanidade e do esforço desenvolvimentista mineiros. Estas são, precisamente, as raízes da criação de Belo Horizonte e do direcionamento de seu desenvolvimento econômico.

“Urbanidade” precoce e a economia do ouro

Minas Gerais começa com o ouro e com ele a ocupação do interior do Brasil e a primeira integração macro-regional de seu território. Emergem aqui uma nova dinâmica cidade/campo, bem como uma cultura urbana marcada pela precocidade, intensidade e concentração.

A estrutura espacial da colônia até o século XVII caracterizava-se pela desarticulação e fraca base urbana. Existiam poucos centros de concentração populacional, localizados ao longo da faixa litorânea e dissociados entre si. As vilas, aldeias, povoados e missões, espaços do poder e do mercado, encontravam-se separados do espaço de produção, os engenhos.

Surge com a mineração uma base urbana de apoio à produção, “onde o *locus* da produção e do poder quase se confundem” (Monte-Mór, 2001b). Na região, a cada descoberta de um veio aurífero, surgia um arraial, organizado em torno da capela e se estendendo ao longo dos caminhos que davam acesso às áreas de mineração. Com a chegada de um farto fluxo migratório e a intensificação da extração mineral, os arraiais crescem a uma velocidade nunca vista na colônia e se transformam em vilas e cidades. A economia urbano-regional aí nascente combina a atividade mineradora com comércio intenso.

De um lado, a economia mineradora centraliza a atividade produtiva, o consumo, a circulação e o excedente. Por outro lado, essa mesma economia cria um mercado urbano até então inexistente que vai impulsionar a pecuária, a avicultura e a agricultura em outras capitanias, proporcionando um primeiro ensaio de integração nacional pelo mercado.

Segundo Monte-Mór (2001a: 5), tal dinâmica de centralização e espraiamento faz com que as cidades mineradoras tenham se constituído “de fato como cidades na acepção total do termo: espaços de concentração de um excedente econômico expresso na qualidade do espaço urbano e na monumentalidade das edificações³¹; espaços de intensa organização social e política³², geradoras de novas práticas sociais; e espaços de forte expressividade simbólica, cultural e religiosa na sua organização arquitetônica e urbanística³³”.

A cidade que surge nas Minas Gerais inverte o modelo clássico da gênese urbana, no qual a formação das cidades ocorre a partir do desenvolvimento do campo. Nele, a ocorrência de avanços da técnica na agricultura permitem a formação de um excedente agrícola regular, que por sua vez libera parcela da população da lide produtiva, parcela esta que se transforma em classe política e mercantil. A cidade é então o espaço criado pelas classes política e mercantil, surge como *locus* de poder, de diferenciação social e controle político, que se impõe ao conjunto da sociedade e que afirma sua existência separando-se do espaço da produção. (Lefèbvre, 1968)

A cidade da mineração surge, por assim dizer, “em meio ao nada”, os núcleos urbanos são criados junto ao espaço de extração mineral, à medida que caminhos vão sendo abertos para se alcançar novas

³¹ Os sobrados que marcam o perfil urbano da região mineradora, são a expressão maior da qualidade e monumentalidade das edificações. Enquanto em outras províncias os sobrados são uma exceção, um luxo, Parati por exemplo possuía uma “rua dos sobrados”, na urbe mineradora, eles são o elemento dominante na paisagem construída.

³² A organização sócio-espacial urbana das cidades mineradoras ficou a cargo das Ordens Terceiras da Igreja Católica, pois a coroa viu-se impossibilitada de responder com rapidez às necessidades dos espaços de fronteira da mineração. Isso acabou por criar uma descentralização de poder que fortaleceu uma urbanidade e cidadania até então não vistas na colônia.

³³ A organização urbanística da cidade das minas é dada pela relação entre o traçado medievo das ruas, que nascem do caminhar em direção a um ponto referencial, e o ponto de visada barroco, as perspectivas monumentais de inserção das igrejas e monumentos cívicos no tecido urbano, que capturam o olhar e valorizam os espaços de poder.

áreas de lavras. Não há atividade agrícola prévia à mineração, portanto não há campo prévio à cidade. Em razão do alto grau de especialização dessa economia e de sua forte mercantilização, é a cidade que, ao oferecer demanda antes inexistente, dá origem ao campo, inventa o rural, ainda que este se localize em outras províncias³⁴.

A cidade do ouro, além de manifestação precoce da urbanidade brasileira, é também a primeira manifestação de modernidade no país, com cultura local própria “expressa nas artes plásticas, na arquitetura religiosa, pública e civil, na música, nos movimentos literários, na imprensa” (Monte-Mór, 2001b:10).

À decadência da mineração segue-se um movimento centrífugo na economia regional que, segundo Singer (1977: 205), passa a se caracterizar por áreas de produção agrícola espalhadas e desconectas, fazendo com que Minas Gerais se transforme em “mero conglomerado administrativo de áreas economicamente autônomas”. Tal explicação, embora largamente aceita na historiografia brasileira, é incompleta pois não consegue explicar a permanência de uma cultura urbana que, um século e meio depois, “renasce das cinzas”, e se manifesta com grande vitalidade no projeto de urbanidade e modernismo radical que foi a construção de Belo Horizonte.

Autores como Monte-Mór oferecem outra possibilidade, a de que a decadência da economia mineradora não se traduziu em um colapso da cultura urbana, que permaneceu, ainda que de forma latente, ao longo de todo o século XIX. Tal permanência se explica pelo próprio caráter prematuro da decadência das minas que, nas palavras desse autor,

“pode, todavia, ter contribuído para a permanência de muitas povoações que de outra forma poderiam ter sido completamente esvaziadas. Tendo sido as jazidas pouco exploradas, os rejeitos – recos, na linguagem amazônica atual, eram ainda ricos em minerais, permitindo baixa mas alguma produtividade, suficiente para a manutenção de uma economia mineradora complementar à economia de subsistência. De fato, a atividade mineradora estendeu-se não apenas pelo século XIX mas até hoje em vários dos antigos focos de mineração, às vezes como subproduto da exploração do minério de ferro, como em Itabira, ou da agropecuária, como em outros municípios da região.” (Monte-Mór, 2001a: 9)

³⁴ Ver Monte-Mór (2001b) para discussão, a partir da aplicação das teorias de Jane Jacobs para o caso de Minas Gerais, da inversão da relação campo/cidade e da constituição de uma organização espacial complexa originária da cidade mineradora, da economia urbana, que cria o campo.

“Desenvolvimentismo” precoce e dinâmica econômica mineira no século XX

A dinâmica econômica mineira do século XX é fortemente marcada pela atuação precoce das instituições públicas estaduais na defesa dos interesses econômicos regionais. Esta atuação, cujo início data de finais do século XIX com a construção da capital, consolida-se na segunda metade do século XX através da constituição de instituições promotoras de desenvolvimento que, apoiadas pela força política do estado, promovem um salto no processo de industrialização.

Com a política de defesa do café e a indução à concentração de capital e riqueza via criação de bancos, o governo estadual ensaia seu papel no direcionamento dos rumos da economia regional.

O crescimento do sistema bancário estadual, tem início ainda nos anos 20, suportado pelo estreito relacionamento entre o Estado e os bancos privados. Nesse período, o Credireal é convertido em banco público, passando a responder pela movimentação financeira do tesouro estadual. Também são criados dois bancos privados de grande expressão, o Banco da Lavoura e o Banco Comércio e Indústria, que surgem em função do crescimento comercial e industrial da capital. (Cerqueira e Simões, 1997)

No que diz respeito à insipiente indústria do início do século XX, esta se resume em um conjunto de estabelecimentos de pequeno porte, capital escasso e baixo emprego de mão-de-obra, concentrado no setor de bens de consumo leves - têxtil, bebida, alimentos e fumo – e disperso pelo território estadual (Lima, 1977).

Tal estrutura se mantém praticamente inalterada até a década de 30, verificando-se apenas uma reversão na tendência dispersiva, com o fortalecimento do papel econômico da capital, que segundo Cerqueira e Simões (1997), já em 1920 passa a deter 30% da produção industrial mineira, e o início do fortalecimento do setor metalúrgico que viria a ser o carro chefe da indústria estadual.

A metalurgia, que em 1920 representava apenas 2,2% do valor da produção industrial mineira (Costa, 1978), inicia seu crescimento com a criação em 1923 da Usina Siderúrgica Belgo Mineira em Sabará, à qual se seguem a Metalúrgica Santo Antônio em Rio Acima, a Hime & Co em Barão de Cocais (hoje Cimetel/Cosigua) e a J. S. Brandão e Cia em Caeté. Segundo Nogueira da Costa (1978), a Belgo-Mineira desempenha papel importante na história da industrialização do estado e do país, pois inaugura a média siderurgia nacional.

A partir de 1933, com o início do processo da industrialização “restringida”, a posição de Minas no cenário econômico nacional se altera. Nesse contexto, Minas Gerais, tem vantagens competitivas de

peso, em especial a produção mineral do estado e sua localização central, para a instalação de indústria de base.

Nesse período o setor de metalurgia ganha força em função do início da operação e crescimento da extração mineral pela Cia. Vale do Rio Doce em Itabira e a implantação da Ferrovia Vitória Minas. Como resultado, em 1939 o setor “metalurgia e máquinas” passa a responder por 1/3 da mão-de-obra industrial e quase ¼ do valor da produção do estado (Cerqueira e Simões, 1997). Entretanto, o desenvolvimento dos setores de extração mineral e metalurgia ainda esbarram em poderosos entraves, dentre os quais cabe mencionar as dificuldades técnicas e de transportes, os grandes requisitos de capital necessários para consolidar o desenvolvimento do setor e as deficiências no fornecimento de energia. Com isso, a consolidação e maturidade do setor metalúrgico só vai ocorrer nas décadas seguintes, com o início da operação da Acesita (década de 40) e da Usiminas (década de 60).

Os anos 30 também marcam a ascensão dos bancos mineiros no mercado nacional, e o estado alcança a posição de terceira maior praça bancária do país, ultrapassando o Rio Grande do Sul.

É somente na segunda metade do século que se estabelecem as bases para a consolidação da industrialização mineira com a desobstrução dos dois principais gargalos de infra-estrutura, o transporte e a energia.

Com a criação da CEMIG, primeira companhia estadual de energia elétrica do país, Minas se capacita para suprir cargas elevadas como aquelas demandadas por indústrias de porte. Em 1958, é inaugurada a primeira grande hidrelétrica do estado – Salto Grande – e em 1962 é a vez da Usina de Três Marias. A partir de então, grandes indústrias como a Mannesmann, Usiminas, Cimento Portland Itaú e Aluminas encontram condições adequadas para instalação, enquanto outras como a Belgo Mineira puderam ampliar significativamente sua capacidade produtiva.

No setor de transportes, tem destaque a construção de uma malha rodoviária estadual de porte e melhoria das vias de interligação do estado ao Rio e a São Paulo que ocorrem como um reflexo da mudança da capital nacional para o Planalto Central.

A atuação desenvolvimentista do governo do estado de Minas Gerais é porém, muito mais ampla que a mera atuação na melhoria da infra-estrutura de transportes, consistindo em um complexo esforço de articulação institucional, que se transforma na peça chave de suporte à expansão econômica estadual, e se inicia com a criação do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG em 1962.

O BDMG, cujas funções principais eram diagnosticar e fomentar o desenvolvimento de projetos de longo prazo, consolidou-se como órgão aglutinador de uma tecnocracia estadual autônoma, separada da administração pública e da classe política tradicional, que deu suporte à criação de uma

série de instituições e à celebração de convênios para a promoção da reestruturação da máquina pública mineira. Fizeram parte destes esforços o convênio entre a Secretaria da Fazenda e o BDMG para modernização de sua estrutura e equilíbrio das finanças públicas, a criação do INDI (Instituto de Desenvolvimento Industrial) órgão de promoção industrial ligado ao BDMG e à CEMIG, a criação da CDI (Companhia de Distritos Industriais), bem como o estabelecimento de um Sistema de Incentivos Fiscais baseado na devolução do ICM, até o limite de investimentos totais, a novos projetos industriais ou a projetos de ampliação da capacidade produtiva de indústrias já instaladas no estado (Diniz, 1988).

Outros órgãos, como o Gabinete de Planejamento e Coordenação (GPC), e o SOAPA (Sistema Operativo de Agricultura, Pecuária e Abastecimento), que aglutinava todos os órgãos afins da Secretaria da Agricultura, foram criados no início da década de 70.

No setor bancário, os anos 50 e a primeira metade dos 60 são marcados pela liderança dos bancos mineiros no mercado nacional. O Lavoura e o Nacional detiveram, respectivamente, a primeira e segunda posições entre os bancos privados nacionais, enquanto o Credireal manteve-se durante todo o período entre os 5 maiores bancos do país. Nesse período, cuja posição de destaque obtida pelos bancos mineiros é em muito superior ao peso econômico do estado, o que se explica pela abertura de agências em outras regiões³⁵. A liderança perdura até a segunda metade dos 60, quando advém um processo de reversão causado pela transferência das sedes dos bancos mineiros de grande porte para São Paulo e do processo de fusões e incorporações no sistema financeiro, através do qual as instituições de pequeno e médio porte foram incorporadas por instituições de grande porte.

O resultado da política agressiva de industrialização comandada pelo Instituto de Desenvolvimento Industrial de Minas Gerais, pelo BDMG e pela Companhia de Distritos Industriais é percebido na década de 70, durante o chamado “milagre brasileiro”. Minas Gerais recebe, entre 1971 e 1980, 25% dos investimentos industriais aprovados pelo Ministério da Indústria e Comércio, 40% dos quais destinados à Região Metropolitana de Belo Horizonte.

O salto industrial promovido pelo grande surto de investimento dos anos 70 levou a significativas alterações na estrutura industrial do estado, com a diversificação de seu parque, que passa a contar com novos ramos produtores de bens de capital, de consumo duráveis e diferentes produtos intermediários, fortalecendo as relações inter-industriais dentro da economia regional e alterando suas formas de inserção nos mercados nacional e externo.

³⁵ Minas “detinha o maior conjunto de praças bancárias do Brasil, atendidas quase que exclusivamente por bancos mineiros (...) que mantinham boa parte de sua extensa rede de agências em outros estados, situação que contrasta com o caráter marcadamente regional dos bancos paulistas” (Cerqueira e Simões, 1997: 456).

Até o final da década de 60, a integração de Minas Gerais no mercado nacional se dava a partir do suprimento de matérias-primas e insumos pouco elaborados ao eixo industrializado do Rio de Janeiro e São Paulo. Com relação ao mercado internacional, a inserção era a de uma típica economia primário-exportadora. A partir da década seguinte, as exportações de produtos manufaturados crescem significativamente, atingindo a 38,5% da pauta de exportações do estado em 1979, ao mesmo tempo em que a composição das exportações industriais se altera substancialmente: os bens de capital e duráveis passam de 8,9% para 36,6% do total das exportações industriais no período 1972/79. (BDMG, 1989)

Nos anos 80 a economia mineira reproduziu o comportamento da economia nacional, marcado pela crise e pelo arrefecimento do crescimento industrial. . O período de 1980-83, foi de queda do produto interno bruto mineiro, em função de um processo de desaceleração econômica iniciado após 1977. Ao desempenho irregular das atividades agrícolas e industriais, somam-se as altas taxas negativas de crescimento das atividades de construção e comércio, o que em seu conjunto determinou o fraco desempenho econômico da década, não obstante possam ser percebidos sinais de início de recuperação a partir de 1984. (BDMG,1989)

No período que se estende de 1984 a 1995, a mudança mais significativa na economia mineira, foi sua inserção mais positiva no mercado exterior, com o que o estado se consolida no segundo posto de exportadores brasileiros. Grande parcela da produção industrial regional, predominantemente no setor de bens de consumo intermediário, se volta para o mercado externo, causando maior dependência da economia regional às diretrizes da política macro-econômica nacional e reduzindo os impactos de políticas adotadas pelo governo estadual. Temos aqui, o fim do esforço desenvolvimentista mineiro.

No que se refere ao panorama econômico mineiro do final de século, cabe ressaltar o processo de diversificação industrial e integração “para frente” que, partindo da base industrial concentrada nos produtores de bens intermediários, e a despeito da redução do investimento observado nas décadas de 80 e 90, conseguiu resultados positivos alimentando um novo ciclo de expansão industrial. As taxas de expansão apresentadas pela economia mineira na segunda metade dos anos 90, aliadas à prevalência do setor industrial - em especial os segmentos tradicionais como siderurgia, têxtil e cimento - nos investidores diretos e indiretos, permitiram à indústria manter sua participação no PIB regional ao longo do período.

3.2. Produção social do espaço de Belo Horizonte

O espaço urbano de Belo Horizonte é marcado pela convivência entre a transgressão e a tradição, entre a mudança e a permanência. Como ressalta Cerqueira e Simões (1997), essa duplicidade básica vem se manifestando em todas as dimensões da vida da cidade, desde sua criação até o momento atual. Surgida para coroar a tradição urbana das Minas, transgressora da ruralidade brasileira, dá forma monumental à precoce urbanidade mineira.

O aspecto de transgressão e mudança está entranhado na própria razão de ser da cidade, construída para ser a nova capital de Minas na República que emerge, enquanto o aspecto de tradição e permanência se manifesta na esperança de que a nova capital traria de volta a centralidade das Minas, recuperando o projeto de construção da mineiridade que fora precocemente abortado com a exaustão da economia do ouro.

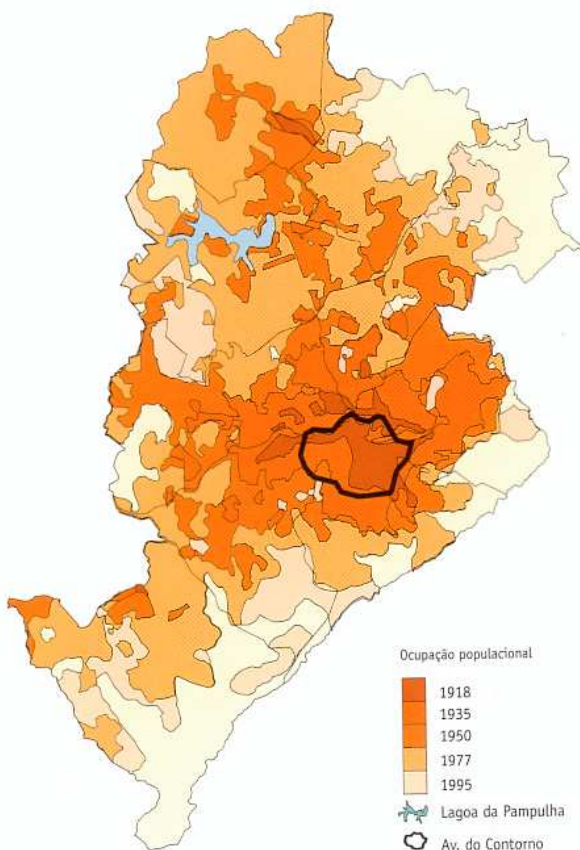
No plano urbanístico, o aspecto de mudança se materializa na modernidade da concepção e no positivismo da malha ortogonal do traçado, ao passo que o aspecto de permanência se materializa no

barroco expresso nos eixos monumentais e nas grandes alamedas. No plano político, a nova capital abre o espaço público ao colocar o centro do poder defronte à Praça da Liberdade, ao mesmo tempo em que o limita ao enquadrar a cidade administrativa. No plano social, cria o espaço das elites urbanas ainda por surgir, ao mesmo tempo que reproduz o poder das antigas elites. Do ponto de vista econômico, a tradição se expressa na vocação de centro administrativo, enquanto a transgressão ganha corpo no projeto de industrialização e desenvolvimento de um terciário avançado.

O croqui ao lado (fonte: Belo Horizonte, 2000) ilustra a evolução da ocupação da mancha urbana no município, a qual será analisada ao longo do presente item.

Na análise que se segue, são utilizados três conceitos-chave de autoria de Lefebvre (1969): cidade

1918/35/50/77/95



política, cidade industrial e tecido urbano. Cidade política é definida pelo autor como espaço do poder, da festa, a expressão do lúdico e da política sob a forma de espaço construído. Já a cidade industrial é definida como aquela cidade que nasce da tomada da antiga cidade política pela indústria que passa então a exercer sobre a esta uma dominação direta, trazendo a produção para dentro da cidade. Tecido urbano é a explosão do urbano³⁶ sobre as regiões circunvizinhas na forma de uma rede de malhas desiguais associado à reconcentração do espaço do poder e da festa.

A invenção de Belo Horizonte

Belo Horizonte foi uma invenção política.

A antiga capital, Ouro Preto, nunca chegou a desempenhar o papel de centro econômico do estado, nem na época do auge da mineração aurífera, quicá após seu encerramento, de forma que idéia de se mudar a capital como forma de dotar a província de um centro econômico interno surge muito antes da construção de Belo Horizonte, como supõe Singer (1977) e Paula e Monte-Mór (2000), já entre os inconfindentes, que viam a mudança da capital como ato simbólico de superação da condição colonial.

Por volta da década dos 60 do século passado irrompem iniciativas separatistas que, respaldadas na ausência de sentido de as diversas economias não integradas entre si existentes na província permanecerem submetidas a um governo sediado na velha e decadente Ouro Preto, propunham o desmembramento de Minas em várias províncias. A reação a estas iniciativas veio sob a forma da idéia de construção de uma nova capital. Construir uma nova capital representava uma aposta de que, em se estabelecendo um centro de gravidade político-geográfico, iria criar-se, como corrolário, um centro econômico capaz de fazer convergir naturalmente para si a economia da província. Mas, ainda não foi desta vez que idéia de construir uma nova capital tornou-se realidade.

Com a Proclamação da República, a construção da nova capital mineira sai do plano das idéias para passar ao plano da lei. Segundo Paula e Monte-Mór (2000), mudar a capital mineira faz partes dos esforços republicanos de “mudar para não transformar”, constitui-se como símbolo da nova ordem. Construir a nova cidade a partir de um modelo positivista e monumentalista significa, por sua vez, a espetacularização dos propósitos mudancistas/conservacionistas.

³⁶ o urbano é neste contexto entendido antes como estilo de vida, como "trama de relações sócio-espaciais", do que como simples concentração populacional e econômica (Monte-Mor, 1994).

A construção de Belo Horizonte é uma política de desenvolvimento, calcada no investimento do setor público, política esta que atendeu muito bem a interesses do capital imobiliário e do capital mercantil-construtor nascentes.

O estudo encomendado pelo governador interino do estado sobre a localização da nova capital aponta para a necessidade de encontrar o centro dos interesses políticos, agrícolas e industriais existentes e por existir, em uma clara aposta no futuro. A Constituição estadual que trazia para o plano da lei a mudança da capital, o fazia criando a obrigatoriedade da construção da capital em 4 anos em local não definido, dando à micro-localização da capital menor importância que sua localização macro de centro articulador dos centros dispersos existentes. Segundo Singer (1977:218) “tratava-se de algo semelhante a encontrar a quadratura do círculo, encontrar o centro de gravidade de uma economia que não o podia ter, pelas suas próprias características presentes, já que não havia qualquer conexão econômica entre as várias regiões”. Belo Horizonte, a localização escolhida afinal, estava longe de representar à época algo próximo ao centro de gravidade do Estado, sendo porém aquela localização que, suponha-se, a que mais se aproximaria de tal centro daí a algumas décadas quando o povoamento marchasse rumo ao norte e oeste do Estado.

A cidade de Belo Horizonte foi então projetada e construída para abrigar a sede do governo estadual de Minas Gerais. Com as obras de construção iniciadas em março de 1894, foi inaugurada, ainda inacabada, em dezembro de 1897. Para que fosse levantada a nova capital, colocou-se a baixo todas as construções e monumentos, inclusive as igrejas do antigo Arraial de Belo Horizonte.

Foram duas as figuras centrais no plano original da cidade, Aarão Reis, o engenheiro republicano e modernista, e Afonso Pena, o político conservador, monarquista convicto que aceitou a república e a moldou ao perfil da oligarquia liberal que representava. Juntos, representam “o novo e o velho, a República e a Monarquia, a modernidade e a tradição, os termos da equação clássica da trajetória histórica brasileira e que tem como resultado a conciliação que tem sido, entre nós, a senha para o bloqueio das transformações que ameaçam os privilégios” (Paula e Monte-Mór (2000: 30).

A cidade materializa o desejo de instauração da era da modernidade. Modernidade esta que tem sua melhor expressão no eixo monumental da cidade, a Avenida Afonso Pena, que ligando a Serra do Curral ao Ribeirão Arrudas, “a montanha ao rio, nada a coisa alguma”, estrutura uma cidade voltada para si mesma e se constituiu no “elemento estrutural, estético e simbólico da constituição e expressão do poder da cidade capital” (Monte-Mór, 1994:14). O modelo racionalista que lhe dá o tom é também a negação da “desordem” e “irracionalidade” da cidade mineira colonial, de ruas estreitas que desembocavam nos grandes largos irregulares das igrejas, monumentos e edificações públicas (Monte-Mór, 1997).

Seduzida pelo positivismo comtiano, a geometria da cidade expressava a ideologia da ordem e progresso “nas linhas e esquinas retas, rigidamente delimitadas, mais adaptadas aos cânones barrocos³⁷ da tradição ibérica e do modismo francês do que às condições específicas da natureza e do terreno onde se implantava (...) buscando síntese entre Paris e Washington, Haussmann e L’Enfant” (Monte-Mor, 1994:14).

Com traçado regular, amplas avenidas arborizadas, edifícios públicos em locais estratégicos de grande visibilidade, praças nos encontros das avenidas, a cidade foi concebida para ser um símbolo ideológico, cultural e político, uma expressão do poder e da conciliação das elites. Os princípios que regeram o plano foram a salubridade, a comodidade e o embelezamento.

Belo Horizonte foi planejada em três setores: urbano, suburbano e rural. A malha urbana, composta inicialmente de ruas que se cruzavam em ângulos retos sobre as quais se superpôs um traçado de avenidas em ângulos de 45°, abrigava, em seu núcleo, a elite política e econômica, espacialmente circunscrita à avenida do Contorno. Além da avenida do Contorno iniciava-se a zona suburbana, de forma que a avenida funcionava como “um obstáculo concreto, isolando estrategicamente a cidade, cenário monumental, daquela cidade comumente identificada como pobre, perigosa e até mesmo insalubre.”(Gazeta, 1996a).

Não havia lugar para os trabalhadores na cidade política. Excluídos da zona urbana, foram se assentando de forma desordenada nas áreas suburbana e rural, para as quais não se planejou infraestrutura, nas quais estavam ausentes as normas urbanísticas que na área urbana garantiriam a qualidade de vida. Belo Horizonte nasceu portanto, sob o signo do segregacionismo, num contexto de clara demonstração de preponderância dos aspectos políticos, estéticos e funcionais sobre os aspectos sociais.

A cidade política

A cidade cresceu, já nos primeiros anos de sua existência, de fora para dentro, do subúrbio para o centro e não da região central para a suburbana como previu Aarão Reis. Segundo Belo Horizonte (2000), em 1912, mais de 70% da população vivia nas zonas suburbana e rural. O desenvolvimento da cidade contrariou o plano, pela força da resistência popular e pelo mercado.

Do lado do mercado, os diferenciais de preços entre a terra urbana, suburbana e rural, acabaram por estimular o crescimento mais rápido da região externa à avenida do Contorno.

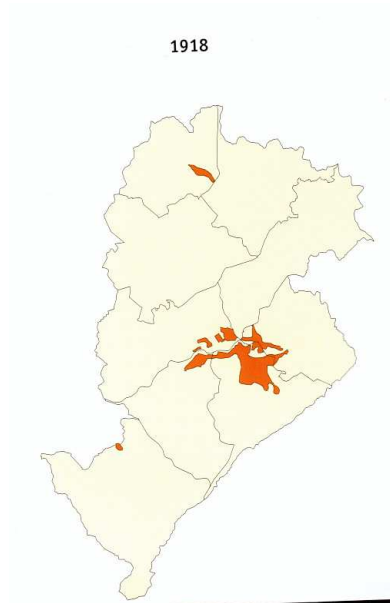
³⁷ Atentar para a distinção entre o barroco ibérico, expresso no traçado reto e pelas grandes e majestosas avenidas das cidades de colonização espanhola, e o chamado “barroco mineiro” que é, mais propriamente, um estilo arquitetônico e artístico rococó combinado a cidades de traçado medieval, do qual Ouro Preto é o maior exemplo.

Do lado da resistência popular, segundo Monte-Mór (1997: 478), a própria tentativa de imposição da ordem centrada em uma modernidade segregadora, abriu espaço

“para a contravenção, para a reinvenção, enfim, para a complexidade urbana que permitiu a reapropriação social do espaço. Esta reapropriação se deu a partir do resgate de elementos do aparente caos da ordem “pré-moderna” das cidades das minas, presentes na cultura popular regional, e a apropriação do espaço se inverteu, partindo da periferia em direção ao centro, seguindo caminhos, curvas de nível, gerando a cidade a partir do cotidiano e subvertendo assim a ordem proposta”.

O rápido crescimento da região suburbana se deu concomitante a um atendimento precário de infraestrutura urbana e de transporte, de forma que a cidade conviveu nesse período com uma zona urbana dotada de recursos de infra-estrutura e esvaziada de população, e com uma periferia carente e em ampla ocupação.

As favelas, formadas já nos primeiros anos da cidade, surgiram em virtude da “imprevisão de um local para alojar os trabalhadores que vieram construir a nova capital” (Belo Horizonte, 1995: 42). Em 1902 o poder público inicia uma política de remanejamento dessa população para áreas periféricas, o qual só se completa nos anos 30, combinada ao combate à construção desordenada e insalubre via a proibição da construção de barracões na zona urbana.



O crescimento da cidade nas primeiras décadas se deu no sentido leste-oeste, ao longo da estrada de ferro, iniciando-se a leste em Santa Efigênia e Santa Tereza e seguindo para oeste com a ocupação do Carlos Prates e Calafate, de modo que ao final dos anos 10, a mancha urbana Belo Horizontina configurava-se conforme o ilustra croqui ao lado (fonte: Belo Horizonte, 2000).

Em 1921 são feitas as primeiras mudanças na definição do zoneamento da cidade, a zona rural é incorporada à zona suburbana, para a qual se estendem também as disposições que regulamentavam as construções na zona urbana.

O projeto de industrialização de Belo Horizonte desponta já no início do século, com um decreto da Presidência do Estado de 1902 que “concedia gratuitamente, por dez anos, energia elétrica a todo estabelecimento industrial que se fundasse em Belo Horizonte com capital superior a 20 contos” (Paula e Monte-Mór, 2000: 34).

Embora Belo Horizonte despontasse nos anos vinte como o segundo pólo textil da província e o renascimento da mineração potencializasse o crescimento da cidade ao fortalecer a Zona Metalúrgica, parte de sua *hinterland*, a industrialização só toma fôlego na segunda metade do século, atingindo sua maturidade ao final do “milagre brasileiro”.

Imediatamente após sua fundação, Belo Horizonte tentou polarizar a influência das mais desenvolvidas regiões do estado. Entretanto, tais esforços não surtiram efeito devido a conflitos políticos entre os mineiros das minas e os mineiros das gerais e a problemas na infra-estrutura de transportes e energia.

Se nos primeiros anos o poder público tomou para si a responsabilidade de criar a infra-estrutura necessária à existência da cidade, em 1914 tem início a opção liberal de gestão urbana. O plano original de Aarão Reis é abandonado e a infra-estrutura de energia, telecomunicações e transportes é entregue à iniciativa privada³⁸.

Com a privatização dos serviços urbanos, o descompromisso com a universalização do acesso aos frutos da modernização da cidade se fortalece, reificando a desigualdade nas condições de vida no interior do espaço urbano e tornando mais clara existência de uma “cidade de 1ª categoria, no interior da avenida do contorno, e uma cidade de 2ª categoria, nas áreas suburbana e rural” (Paula e Monte-Mór, 2000: 35).

No que se refere ao mercado imobiliário, o período é marcado por sua estruturação e pelo estabelecimento de uma dinâmica específica de relacionamento entre o setor público e os agentes imobiliários. Nos primeiros anos de existência da cidade, o poder público desempenhou papel preponderante na ocupação e uso do espaço urbano, além de ser o principal proprietário dos terrenos e construções, foi responsável pela maior parte das transações imobiliária, inclusive a ação especulativa com terrenos. Os anos vinte assistem ao primeiro *boom* imobiliário da cidade, no qual surgem empresas especializadas no setor, voltadas primordialmente à comercialização de loteamentos desprovidos de infra-estrutura, e em segundo lugar, à construção de casas para aluguel, sendo pequeno o movimento de construção para venda. O financiamento dos negócios do setor se davam via crédito subsidiado pelo governo, capital próprio das empresas e empréstimos na rede bancária que começa a se constituir.

As décadas de 30 e 40 combinam acelerado crescimento populacional, fortalecimento econômico e intensa especulação imobiliária. Ao final da década de 30 a cidade atinge a população de 200.000

³⁸ Com a exceção de um pequeno período, 1926 a 1929, no qual o poder público retoma as rédeas do serviço de geração e distribuição de energia, este serviço fica a cargo da iniciativa privada até o início dos anos 60. No setor de transportes urbanos a privatização dura até os anos 40.

habitantes, para a qual tinha sido planejada, e salta para a casa dos 350 mil habitantes ao final da década seguinte.



A cidade continua a crescer da periferia para o centro, destacadamente nos vetores norte e leste, c. Segundo Leite (1994), dentre as vilas povoadas no período destacam-se Palmital e Cachoeirinha ao norte, Santo André a noroeste, Concórdia a nordeste, Esplananda a leste, e o caminho do “Acaba Mundo” (atual Anchieta) ao sul. Nos núcleos históricos do Barreiro e Venda Nova o crescimento é praticamente imperceptível. Tal crescimento resulta em uma nova configuração da mancha urbana, que toma o aspecto ilustrado no croqui ao lado (fonte: Belo Horizonte, 2000).

Os anos 30 trazem um forte impacto econômico sobre a cidade, com sua entrada no caminho da industrialização e o início do segundo ciclo de planejamento urbano da cidade.

Se em 1920 Belo Horizonte participava com 14% da produção industrial de Minas Gerais, em 1946 este percentual atinge 31% para a cidade e 44,7% para a Zona Metalúrgica (Cerqueira e Simões, 1994).

Em 1936 é feita a primeira tentativa de se estabelecer um distrito industrial na capital, o que entretanto fracassa devido, principalmente, a constrangimentos energéticos, pois a concessionária “*Bond and Share*” impunha tarifas incompatíveis com a atividade industrial e não se dispunha a realizar os investimentos necessários para a ampliação da capacidade instalada.

Para solucionar o problema é criada em 1941 a Cidade Industrial de Contagem (CINCO), primeiro distrito industrial planejado do país. Embora implantada no município vizinho, o distrito industrial representou passo decisivo na industrialização da capital e do estado, uma vez que veio a se constituir não apenas como a área industrial da capital por excelência, como no próprio carro chefe do projeto industrial mineiro. Junto à criação da CINCO, ocorre a transformação da avenida Amazonas no eixo funcional da cidade que, ao ligar a estação ferroviária à cidade industrial, estrutura uma cidade voltada para fora, para a região. Temos aqui a semente da futura região metropolitana e a materialização da aposta na industrialização.

O planejamento urbano realizado de meados da década de 30 até o início dos anos 50 tem por objetivo enfrentar o desordenamento da expansão urbana. No período são prolongadas as avenidas Amazonas, Afonso Pena, Tocantins (atual Assis Chateaubriand), a avenida do Contorno tem seu traçado completado, são abertas as avenidas sanitárias Pedro I (atual Antônio Carlos), Pedro II, Silviano Brandão, Tereza Cristina e Francisco Sá, o ribeirão Arrudas é canalizado em toda a sua extensão urbana, a Cidade Jardim e a Pampulha são urbanizadas dentro do conceito urbanístico de “cidade jardim”, surgem os

primeiros arranha-céus que dão início à verticalização da área central e é construído o aeroporto da Pampulha.

Embora tenha promovido alterações de peso na fisionomia urbana, tal planejamento funcionou antes como instrumento auxiliar dos interesses do mercado do que como política pública de reordenamento urbano. Segundo Paula e Monte-Mór (2000) e Leite (1994), ao promover uma expansão urbana em saltos, tais intervenções tiveram como principal efeito a valorização das terras nos intervalos entre as aglomerações de equipamentos urbanos e ao longo dos eixos de expansão. Deste modo, são mantidos tanto o caráter segregador da cidade, quanto sua geopolítica intra-urbana, a qual encontra sua síntese na rua da Bahia, que

“como uma seta projeta-se para cima, apontando para o de mais valor – as lojas elegantes, a administração pública, os bairros burgueses. Nos seus baixos a rua da Bahia é a vida da outra Belo Horizonte, noturna, o exato duplo da Cidade Jardim. Lá as rosas são secas, há tiros, facadas e brigas, há mortes e esquecimento. Há algo de ‘jogo da amarelinha’, de passagem de inferno ao céu. (...) A rua da Bahia é uma bússola, que orientada por eixo político-social, contra magnético, sempre aponta para o sul, para as altas esferas. Quanto ao norte, descer a Bahia, é penetrar a cidade, possuí-la, visitar seus infernos.” (Paula, 2001: 8)

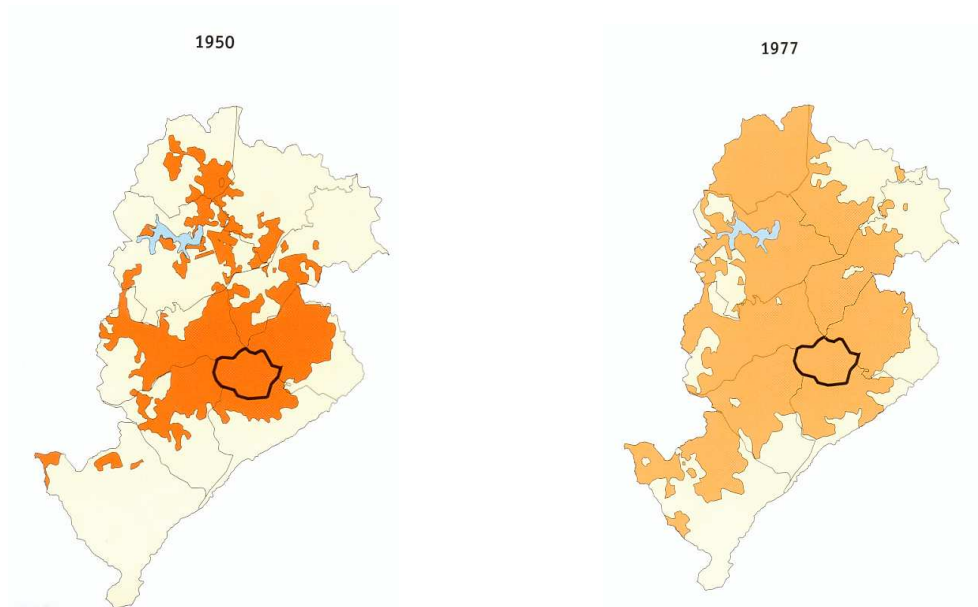
Em uma tentativa de reverter o processo de loteamento desprovido de infra-estrutura, são aprovadas na década de 30 leis que obrigam os agentes loteadores a realizar obras de urbanização e exigem registro em Cartório de Imóveis de todos os empreendimentos contendo memorial descritivo e projeto de implantação segundo critérios técnicos especificados em lei. Entretanto, tal legislação não logrou sucesso, dando início ao fenômeno dos loteamentos clandestinos.

No setor de construção, o período foi marcado pela preponderância de empreendimentos modestos executados por firmas pequenas com financiamento pela Caixa Econômica Federal em pequenas prestações pagáveis no longo prazo.

A metrópole industrial

O período que vai do início dos anos 50 ao final dos anos 70 é marcado pela transformação de Belo Horizonte em metrópole industrial, com a consolidação do projeto de industrialização do estado e da capital e a explosão da cidade sobre seu entorno. Nas décadas de 50 e 60 a população da cidade dobra, passando da casa dos 300 mil em 1950, para 693.328 em 1960 e 1.255.415 em 1970 (Belo Horizonte, 1995).

Conforme pode ser observado no croqui abaixo (fonte: Belo Horizonte, 2000), nos anos 50 o vetor de crescimento se desloca marcadamente para oeste, impulsionado pela indústria em Contagem, e tem início o fortalecimento do vetor de crescimento norte. O vetor leste encontra seu limite de expansão. A



verticalização do centro se intensifica e as indústrias são expulsas para regiões periféricas.

De 50 ao final da década de 70 a cidade “explode”, como pode-se ser observado nos croquis acima (fonte: Belo Horizonte, 2000). A mancha urbana cobre praticamente toda a extensão do município, restando poucas áreas a serem ocupadas. O vetor norte se consolida com a ocupação de Venda Nova por classes populares e da região em volta da Lagoa da Pampulha por população de renda média e alta. Ao sul, a cidade cresce em direção à Serra do Curral, ocupada pelas classes média-alta e alta, ao passo que a região do Barreiro rompe a estagnação e é densamente povoada por classes populares. A ocupação por classes média-baixa e populares segue seu ritmo na região oeste.

O processo de metropolização, desencadeado nos anos 50, tem nos 70 seu apogeu. Nos anos do “milagre econômico” verifica-se intensa migração em direção à Região Metropolitana, a conurbação com os municípios vizinhos torna-se irreversível e as carências de infra-estrutura nas regiões periféricas da cidade se agravam. Em paralelo, a região do hipercentro se deteriora e o comércio sofisticado migra para a para a parte sul da região central, formando o pólo da Savassi.

Ao longo do período “constitui-se uma zona urbana industrial tal como se lê nos manuais: uma área eminentemente urbana, terciária e sua zona industrial, periférica e integrada.” (Cerqueira e Simões, 1997: 446).

Nos anos 50 e 60, em função da atuação de uma série de instituições promotoras do desenvolvimento criadas pelo governo estadual, instalam-se indústrias nas cidades limítrofes de Belo Horizonte. A Cemig é criada em 1952 e um grande parque siderúrgico na região vizinha do médio Rio Doce é consolidado, tornando realidade o tão esperado crescimento econômico ao norte da capital. A cidade se consolida como o principal centro terciário do estado nos anos 60, dando corpo à diversificação da economia local.

A partir do início dos anos 70, Belo Horizonte desponta como centro terciário moderno, atraindo para si os centros decisórios da maior parte das grandes indústrias do estado. Os investimentos realizados no bojo do II PND, embora ainda concentrados no setor de bens intermediários, representaram uma mudança no perfil industrial da Região Metropolitana com a instalação da FIAT, da refinaria Gabriel Passos, de outras indústrias de bens de consumo durável e de indústrias de bens de capital. Ocorre também, segundo ressalta Cerqueira e Simões (1997: 448), “uma mudança de patamar na oferta de infraestrutura pública e principalmente dos chamados serviços produtivos modernos, ligados à base de exportação minero-metalúrgica que se diferenciou e se diversificou no período”.

Belo Horizonte desponta então como centro regional, como “a capital das Minas e dos Sertões”, ampliando sobremaneira sua área de influência e centralidade econômica.

Entre 1964 e 1980 ocorre um novo ciclo de intervenção pública urbanística e planejamento, com a construção de eixos viários, como a Av. Cristiano Machado e a Via Expressa, distritos industriais e infraestrutura e serviços de apoio à construção industrial. A região metropolitana é institucionalizada e em 1974 é criado o PLAMBEL, cujas atribuições foram elaborar e controlar a execução do Plano Metropolitano, bem como realizar estudos, programas e projetos de interesse metropolitano.

O mercado imobiliário passa no período por duas fases distintas. A primeira que vai dos anos 50, quando se inicia o processo de metropolização, até o golpe militar de 1964, é marcado pela ação especulativa e pela proliferação de loteamentos irregulares. O segundo, correspondente ao período da ditadura militar, é marcado pela política urbana do BNH e de outras agências federais.

Nos anos 50, “a rapidez no processo de urbanização aliada à escassez de terrenos dotados de infraestrutura e equipamentos mantém as pressões para a valorização imobiliária e reforça o papel da terra urbana como fator de investimento com a conseqüente retenção de terrenos à espera de valorização” (Belo Horizonte, 1995: 44). Ao mesmo tempo, tem-se a proliferação de novos loteamentos, grande parte deles irregulares, clandestinos. O mercado se abre para a construção de prédios de apartamentos e prédios comerciais³⁹ à medida que morar em apartamentos passa a ser símbolo de *status* e cosmopolitanismo,

³⁹ São marcos do período a construção do Edifício Maleta e do Conjunto JK.

dando impulso ao surgimento de empresas dedicadas à construção de moradias para setores de renda média e alta. No início dos anos 60 surge um novo modelo de loteamento, sem estratégia de retenção especulativa e localizados nos interstícios daqueles já existentes.

A era BNH vai de 1964 até meados dos anos 80.

Na segunda metade dos anos 60, os loteamentos sem infra-estrutura de caráter especulativo deixam de ser implantados nos municípios maiores da RMBH, dando lugar a parcelamentos dotados de infraestrutura básica e imediata ocupação, como a Cidade Nova, primeiro parcelamento de grande porte de Belo Horizonte voltado para a classe média.

Os anos 70 são de *boom* imobiliário, o qual se segue à crise imediatamente anterior causada pela migração de capitais na euforia da bolsa de valores de 1969/70. “Entre 1972 e 1978, tendo como pico o ano de 1976, constrói-se um grande volume de apartamentos destinados às classes médias” (Belo Horizonte, 1995: 48), amplamente financiados com recursos do BNH.

A partir de 1978 tem início a aplicação de recursos em moradia do setor popular, com a ampliação da produção de moradias pela COHAB e pelos INOOCOPS⁴⁰, o que se dá em função do fortalecimento das reivindicações populares que impelem o governo a uma mobilização junto às massas urbanas para efeitos de legitimação política centrada na política habitacional. No mesmo período, o mercado começa a competir com as cooperativas habitacionais, construindo apartamentos para classe média baixa em bairros periféricos. A competição, aliada ao aumento do preço das unidades habitacionais oferecidas pelo sistema público, gera estoque não comercializado nos conjuntos, levando a processos de degradação e invasões que os converteria em “quase-favelas”.

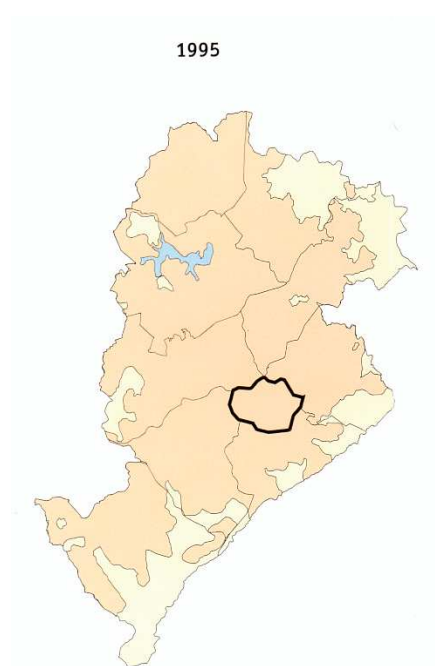
⁴⁰ Entre 1978 e 1982, foram construídas 36.781 unidades de moradia popular pelas duas instituições na RMBH (Belo Horizonte, 1995)

O tecido urbano

Ao completar seu primeiro centenário, Belo Horizonte deixa de ser cidade industrial para se tornar tecido urbano. A cidade perde seus limites, “explode” sobre a periferia criando novas centralidades, estilhaçando o espaço do poder e da festa, outrora concentrados exclusivamente na cidade planejada (na região do chamado “hipercentro”) em um *espaço de pontos*⁴¹ que se estende toda a região metropolitana. Ao mesmo tempo a região Centro-Sul se hiper-adensa, em um processo de reconcentração do espaço de poder e da festa.

A cidade invade as regiões periféricas do entorno ao mesmo tempo que as reproduz em seu interior. Delimitar Belo Horizonte torna-se, segundo Paula e Monte-Mór (2000: 47), cada vez mais complexo, posto que “dependendo dos objetivos, interesses e escalas, Belo Horizonte se estende ou se reduz para responder à integração do espaço urbano-regional que contribui para produzir, abarcando-o e redefinindo-o”.

Nas duas últimas décadas do século XX a cidade vive um período que combina inflexão no crescimento, consolidação do terciário avançado e extensão de seu tecido urbano sobre o entorno. Em 1980 a população da cidade é da ordem de 1 milhão e setecentos mil, atingindo a casa dos dois milhões em 1991, e dos dois milhões e duzentos mil em 2000 (IBGE, 1980, 1991, 2000).



Os anos 80 e a primeira metade dos 90, foi um período de crescimento menos vertiginoso, marcado pelo adensamento da ocupação, com a verticalização de várias regiões da cidade. Próxima de seu limite de expansão, a ocupação de novas áreas se deu em manchas complementares como o Belvedere, Buritis, Castelo, Ribeiro de Abreu, Taquaril e Jatobá.

Ao longo dos anos 80, eixos de crescimento norte e oeste se consolidam, encontrando seus limites de expansão em meados da década seguinte. Na região Centro-sul da cidade, o período foi marcado por intensiva verticalização, dinamização das áreas ao longo dos principais eixos viários e renovação arquitetônica. Esgotam-se assim as possibilidades de crescimento extensivo do

⁴¹ O conceito de espaço de pontos, criado por Milton Santos, é usado em Paula e Monte-Mór (2000) para descrever os processos espaciais de desconcentração e concentração simultâneas de poder e urbanidade na Belo Horizonte deste fim de século.

tecido urbano e o sistema viário arterial da cidade encontra-se estrangulado. O croqui ao lado (fonte: Belo Horizonte, 2000) ilustra a configuração da mancha urbana ao final do referido período.

Não houve no período o surgimento de novas favelas, e sim um processo intenso de crescimento e adensamento daquelas já existentes, em especial as localizadas nas regiões sul e oeste. Data do início dos anos 80 a implantação de conjuntos habitacionais para população de baixa renda em regiões periféricas, parte deles legais, parte irregulares, em sua maioria em áreas com problemas topográficos e dificuldades de acesso. Após 1983, a tônica é a formação de bolsões de pobreza, tanto nas favelas que se adensam quanto nas invasões em áreas vazias residuais dos conjuntos habitacionais.

Os anos 80 são marcados em todo o país pela tendência de redução do processo de metropolização, com redução no ritmo de crescimento das regiões metropolitanas, acompanhada do incremento do processo de periferização do espaço metropolitano, com quedas no crescimento mais acentuadas no município central que nos periféricos. No caso específico da Região Metropolitana Belo Horizonte verificou-se migração líquida no município central, com deslocamento da população para os municípios periféricos e para fora da região (Belo Horizonte, 2000).

Em termos intra-urbanos, o mesmo processo verificado para a região metropolitana se reflete, com a faixa central da cidade perdendo população, enquanto as regiões que fazem divisa com os municípios periféricos apresentam maior crescimento. Desta forma, pode-se falar em desconcentração demográfica intra-urbana, correlato populacional dos processos de espraiamento e esgarçamento do tecido urbano.

Nesse processo, a periferia urbana deixa de ser espaço de degradação, segregação e exclusão apenas, adquirindo vida própria, produzindo novas centralidades que se articulam em níveis múltiplos de complexidade e organização. Nas palavras de Monte-Mór (1997: 483), a periferia deixa de ser “a coroa envolvente da cidade consolidada. Infiltra-se dentro dela, acentuando sua descontinuidade”.

A cidade transborda sobre o entorno imediato a partir de dois processos distintos. O primeiro deles consiste no deslocamento das classes populares em direção a regiões de moradia mais barata, nos municípios vizinhos a norte e a oeste da cidade, fragmentando e dispersando ainda mais a força de trabalho no tecido urbano. O segundo corresponde à fuga das classes médias altas em busca de melhor qualidade de vida para condomínios fechados ao sul da cidade, acompanhado da instalação de grandes equipamentos comerciais, gerando pesados impactos sociais, ambientais, econômicos e populacionais nas pequenas cidades-sede e distritos dos espaços que subordina.

O transbordamento de Belo Horizonte não se reduz entretanto, ao entorno imediato, pois como demonstra Monte-Mór (1997) a cidade se estende ao longo dos eixos de integração regional para além da região metropolitana. No eixo oeste, onde está situado o maior complexo industrial do estado, a conurbação urbano-industrial trifurca-se, em direção ao triângulo e em direção ao sudoeste e sul do

estado. No eixo sul/sudeste, se estende ao longo das áreas de mineração e dos condomínios urbano-rurais da BR 040, alcançando Ouro Preto e, mais ao sul, São João Del Rei e Tiradentes. No eixo nordeste se espraia rumo ao Rio Doce, integrando-se econômica e funcionalmente ao Vale do Aço. No eixo norte/noroeste faz duplo avanço pelo cerrado, em direção ao Planalto Central e à parte norte das minas coloniais.

Paralelo à de desconcentração do tecido urbano, ocorre a concentração dos espaços de poder, da festa e do comércio.

Segundo Belo Horizonte (1995), não houve descentralização do comércio e serviços, no sentido do surgimento de novos centros comerciais e *centralidades*⁴². A cidade não possui centros alternativos consolidados que possam fazer frente à força exercida pela região central, que vem passando por transformações. O Centro tradicional, que transborda incorporando a Savassi, polariza toda a região metropolitana, mas muitos de seus espaços estão congestionados e saturados. Algumas de suas áreas sofreram mudanças e processos de especialização. O hipercentro expulsou serviços vinculados às atividades industriais de médio e pequeno porte e ao comércio atacadista, e viu o surgimento de centros de consumo como *shoppings*, galerias e lojas de departamento que pouco a pouco foram tomando o lugar das lojas comuns. Regiões como a do Barro Preto e a da Assembléia passaram por grandes transformações, o primeiro especializando-se em serviços voltados para o vestuário e a segunda em serviços e atividades financeiras e institucionais sofisticados.

Cabe ressaltar que o surgimento de muitos *Shopping Centers* no final da década de 80, a maior parte deles fora da região central, indicam uma tendência de enfraquecimento do comércio tradicional e do papel polarizador do centro, em um processo de envelhecimento e deterioração que atingiu, em maior ou menor grau, todas as metrópoles brasileiras..

No aspecto econômico, destacam-se a ampliação da área de influência da capital e o fortalecimento do setor terciário avançado.

Nos anos 80, a decadência econômica do Rio de Janeiro, traz para a influência de Belo Horizonte a Zona da Mata, ampliando ainda mais sua área de influência. Entretanto, em oposição à cidade de São Paulo, maior que São Paulo, à cidade do Rio, maior que o Rio de Janeiro e a Salvador, maior que a Bahia, Belo Horizonte é ainda hoje menor que Minas Gerais⁴³.

⁴² Por centralidade, entende-se “as concentrações terciárias e as práticas que as condicionam e as criam, ao lado dos espaços e localidades dotados de valor simbólico” (Belo Horizonte, 1995: 118).

⁴³ Por maior entenda-se que a capacidade de polarização da capital ultrapassa seu estado, de modo que ela polariza outras regiões, estados ou parte deles. Por menor entenda-se que a capital polariza apenas parte de seu próprio estado, que tem áreas polarizadas por outras metrópoles.

A despeito da crise econômica nacional, a cidade experimenta uma diversificação no setor terciário nos anos 80. O hiato de produtividade do terciário em relação a São Paulo cai brutalmente nas décadas de 80 e 90 e, segundo Cerqueira e Simões (1997), a cidade obtém as maiores taxas do país de crescimento nos serviços modernos, com destaque para os serviços financeiros e de seguros.

No plano político e social, os anos 80 representam o início do rompimento do quadro de impermeabilidade política aos interesses populares, com a repolitização do espaço urbano, que surge do avanço dos movimentos sociais e da luta política/sindical associado à crise de legitimação do Estado, e se materializa sob a forma da proliferação de associações e movimentos populares e nas reivindicações por melhorias das condições de vida na cidade. Tais fatores contribuem para uma mudança no panorama político de Belo Horizonte, com a vitória eleitoral, na década de 90, de projetos políticos democrático-populares.

No que se refere ao mercado imobiliário, o período que se sucede à desestruturação do sistema BNH é marcado pelo desaquecimento e impasse político. Após 1983, o fechamento do BNH, aliado à crise provocada pelas altas taxas inflacionárias e à queda no poder aquisitivo da população, levam a alterações de peso no perfil do setor dentre as quais cabe destacar transferência de capitais do mercado imobiliário para o mercado financeiro, a queda nas vendas de imóveis e a estagnação do processo de loteamentos.

Os anos 90 trazem novo panorama, que combina: aquecimento do setor voltado à construção de edifícios comerciais de alto padrão; criação de “ilhas” de classe média incrustadas na periferia, em antigos bairros populares ou de classe média em decadência; reconcentração e verticalização de áreas centrais elitizadas; proliferação de condomínios de alto padrão em municípios vizinhos com acesso via auto-estradas (como a região de Nova Lima e ao longo da BR 040); informalização brutal na produção de moradias populares; adensamento das favelas centrais e de bairros populares já consolidados; especialização do setor de construção voltado para a classe alta na produção por encomenda de unidades de altíssimo luxo; reestruturação do setor voltado às classes médias com a instituição de mecanismos de financiamento direto ao comprador e de práticas de venda na planta.

3.3. Qualidade de vida, meio ambiente e exclusão social nos anos 90

A análise sobre qualidade de vida, meio ambiente e exclusão social nos anos 90 que se segue tem por objetivo fornecer um panorama básico sobre o tema. Não é sua pretensão realizar uma detalhada exposição sobre o tema, e sim apresentar um breve pano de fundo para a discussão no próximo capítulo das políticas ambientais e urbanas implementadas ao longo do referido período.

Qualidade de vida e do ambiente urbano

Segundo pesquisa de opinião realizada pelo Instituto *Vox-Populi* em 1996, a população de Belo Horizonte tem uma percepção positiva sobre a qualidade de vida na cidade, 84% dos entrevistados declarou ter “alta satisfação” em nela habitar enquanto 60% opinou que a capital mineira contava com melhor segurança pública e tranquilidade que as outras capitais brasileiras. (Ferreira, 1999)

A capital apresenta indicadores muito favoráveis no que se refere à infra-estrutura urbana, em especial de saneamento básico, conforme ilustrado nas tabelas 1 e 2.

Tabela 1 – Indicadores de infra-estrutura de saneamento básico – Belo Horizonte, 1996

	População atendida (em mil habitantes)	População atendida (em % da pop. total)
Água encanada	2.227	97,89
Rede de esgoto	1.936	85,10
Lixo coletado e disposição adequada	2.075	91,21

Fonte: Nusam (1996)

Tabela 2 – Indicadores de infra-estrutura urbana – Comparação entre Belo Horizonte, Contagem e Betim, 1991

Município	Dom. Urb. Rede Água	Dom. Urb. Rede Esgoto	Dom. Urb. Lixo Col.	Dom. Urb. Telefone	Dom. Urb. Energ. Elet.
Belo Horizonte	98,0%	85,9%	87,0%	38,0%	99,6%
Betim	90,9%	33,7%	50,4%	7,1%	97,9%
Contagem	96,9%	64,4%	84,8%	14,5%	99,3%

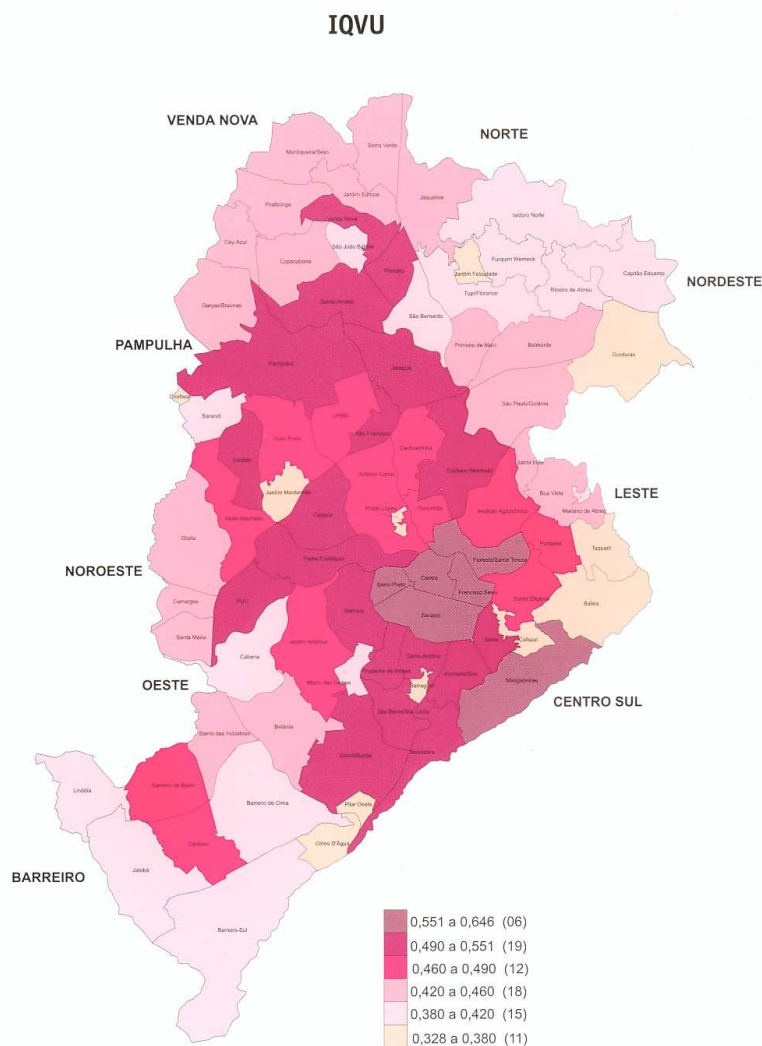
Fonte: Censo IBGE 1991

Segundo Ferreira (1999), tais indicadores estão entre os melhores do país, uma vez que conforme a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental a média nacional é de 66,70% para o abastecimento de água e 30,89% para o esgotamento sanitário.

Entretanto, a despeito dos elevados índices de cobertura, o sistema de saneamento da capital apresenta vários problemas. O fornecimento de água está sujeito a intermitência em diversas áreas na cidade em virtude do alto índice de perdas combinado à insuficiência ou sobrecarga das redes-tronco e a pressões fora dos limites recomendáveis. Já no que se refere ao esgotamento, os 15% da população não atendida, representa mais de 400.000 pessoas, em sua maioria moradores de favelas e conjuntos habitacionais sub-normais, obrigadas a conviver com esgotos lançados a céu aberto. Além disso, os esgotos coletados pela COPASA são lançados diretamente nos cursos d'água, sem nenhum tipo de tratamento, causando grande impacto nos corpos d'água que cortam a cidade.

Para avaliação da qualidade de vida na cidade considerando seus diferentes espaços e as condições de vida da população que os habita, recorremos ao Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU)

desenvolvido e calculado pela Secretaria Municipal de Planejamento em convênio com a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. O IQVU mede a qualidade de vida no espaço urbano, avaliando a oferta de bens e serviços (o chamado índice de oferta local) e corrigindo-a pela acessibilidade dos moradores aos mesmos por transporte coletivo (o IQVU propriamente dito). O índice foi calculado para o ano de 1994 para os 81 unidades de planejamento definidas pelo Plano Diretor. O índice é composto por 11 variáveis - abastecimento, assistência social, educação, esportes, cultura, habitação, infra-estrutura urbana, meio ambiente,



saúde, serviços urbanos e segurança urbana.

Os resultados do cálculo do índice para 1994 estão reproduzidos no croqui ao lado (fonte: Belo horizonte, 2000). Nele, as cores mais fortes representam as unidades de planejamento com IQVU mais alto, enquanto as mais claras representam aquelas com piores condições de vida. Pode-se observar que as regiões centrais são aquelas que possuem o indicador mais alto, enquanto os piores indicadores encontram-se nas regiões periféricas e de favelas.

Do ponto de vista da qualidade ambiental, as variáveis mais relevantes são: i) infra-estrutura, composta por indicadores de limpeza urbana, saneamento, energia elétrica, telefonia e transporte coletivo; ii) meio ambiente, composta por conforto acústico, qualidade do ar e área verde; iii) segurança urbana, que inclui indicador de grau de predisposição ao risco geológico em meio a indicadores de segurança pessoal, patrimonial e no trânsito.

A variável infra-estrutura urbana apresenta distribuição semelhante à do IQVU, concentrando os melhores índices nas regiões centrais. Já a variável meio ambiente possui distribuição inversa, com os melhores índices nas regiões limítrofes da cidade, onde há maior índice de área verde, menor população e a poluição é menos intensa. Para a variável segurança urbana, os baixos indicadores obtidos pelas regiões centrais refletem problemas de segurança pessoal, patrimonial e no trânsito, enquanto nas favelas o baixo indicador reflete problemas de segurança pessoal e risco geológico.

Tabela 3 – Área verde e cobertura vegetal por regionais - Belo Horizonte, 1994

Regional	Área verde (m ² /hab)	Cobertura vegetal (%)
Barreiro	862,95	43,43
Centro-Sul	100,04	37,61
Leste	100,87	39,79
Nordeste	185,59	46,58
Noroeste	67,6	36,95
Norte	395,28	51,16
Oeste	229,34	40,24
Pampulha	6.635,33	49,89
Venda Nova	72,07	47,09

Fonte: Belo Horizonte (2000)

Pela análise da tabela 3, que traz informações sobre área verde e cobertura vegetal por região administrativa⁴⁴, pode-se verificar que a região central apresenta baixos índices dado o adensamento de

⁴⁴ Na regional Pampulha, o alto valor da área verde por habitante explica-se pela presença do campus da UFMG que puxa valor para cima devido à quase ausência de população (são contados 41 habitantes). No Barreiro, o índice é elevado pelo Barreiro-Sul, devido à magnitude de sua área verde em região fracamente povoada.

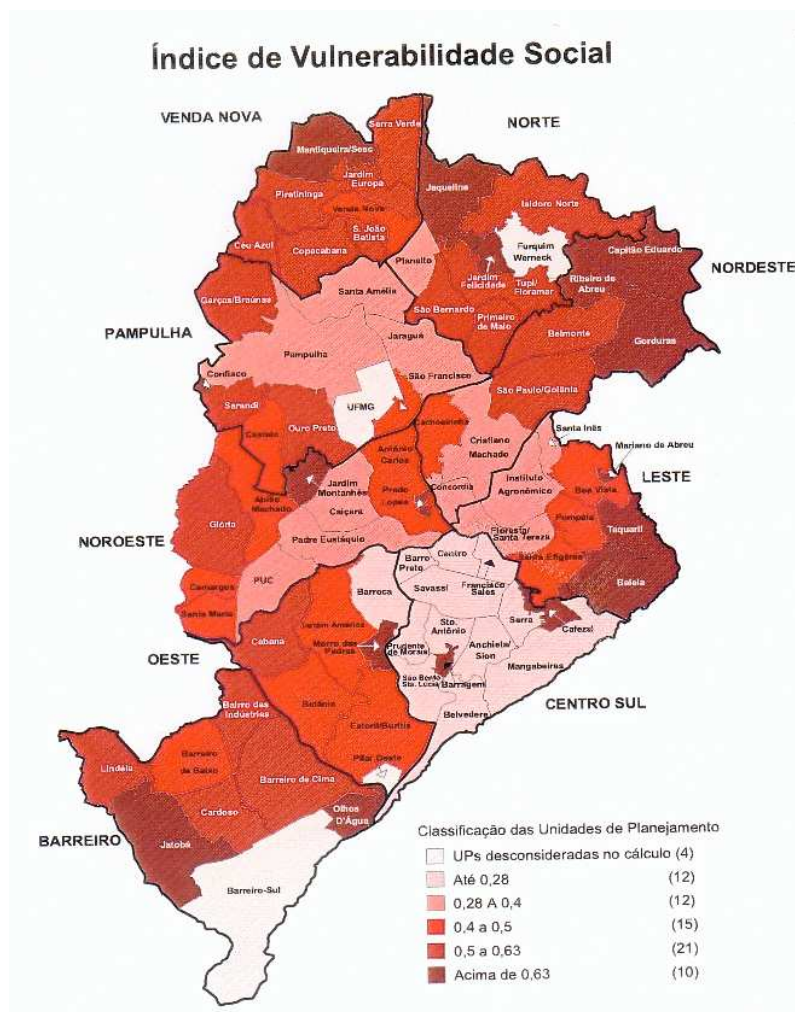
sua ocupação, enquanto algumas regiões limítrofes e de ocupação menos adensadas apresentam índices melhores.

Risco ambiental e exclusão social

Risco ambiental é aqui compreendido como o comprometimento da base material sobre a qual se assenta a produção social do espaço urbano. Foram identificados em Belo Horizonte dois grupos de riscos ambientais, o primeiro deles relacionado ao comprometimento da base natural e o segundo relacionado à degradação da qualidade de vida no espaço urbano. No primeiro grupo tem destaque: i) a presença de áreas habitacionais de risco (sujeitas a deslizamentos e inundações); ii) o comprometimento e poluição dos recursos hídricos; iii) a descaracterização paisagística; iv) poluição atmosférica. No segundo grupo tem destaque: i) os padrões desiguais de distribuição sócio-espacial de equipamentos urbanos, dos serviços de abastecimento de água, esgoto e coleta de resíduos sólidos e das condições de moradia; ii) a proliferação de habitações em condições sub-normais; iii) poluição sonora.

O índice de vulnerabilidade social mostra um retrato do processo de negação dos direitos que

garantem ao cidadão um padrão mínimo de vida para a cidade de Belo Horizonte. Apresenta abordagem multidimensional, levando em conta direitos sociais, questões materiais e características demográficas que estão sintetizados no índice de vulnerabilidade social (IVS). O índice é composto por 5 dimensões: ambiental (definida como acesso a moradia de qualidade), cultural (definida como acesso à educação formal), dimensão econômica (definida como acesso à ocupação formal e a um nível de renda), jurídica (definida como acesso à assistência



jurídica de qualidade) e segurança de sobrevivência (definida como acesso a serviços de saúde, garantia de segurança alimentar e acesso a benefícios da previdência social).

No mapa com os resultados do cálculo do índice para o ano de 2000, reproduzido no croqui ao lado (fonte: Belo Horizonte, 2000), as cores mais claras representam as unidades de planejamento com população menos vulnerável e as cores mais escuras aquelas com população mais vulnerável. Como esperado, as regiões centrais são aquelas cuja população é menos vulnerável, enquanto as vilas, favelas e conjuntos abrigam a população mais vulnerável, mais sujeita a processos de exclusão.

Os estudos efetuados para o Plano Diretor de Belo Horizonte identificaram áreas do municípios sujeitas a restrição de adensamento, em função de fatores como risco geológico, ausência ou deficiência de saneamento básico, existência de área de proteção ambiental, saturamento da articulação viária interna e externa.

Tabela 4 – Número de unidades de planejamento do município de Belo Horizonte com restrições ao adensamento urbano por fatores relacionados à qualidade ambiental, por administração regional - 1995

Regional	Risco geológico	Saneamento	Proteção ambiental
Barreiro	5	-	-
Centro-Sul	4	-	-
Leste	2	-	-
Nordeste	8	-	-
Noroeste	4	1	-
Norte	1	5	-
Oeste	3	-	-
Pampulha	4	6	6
Venda Nova	6	6	-

Fonte: dados trabalhados a partir de Belo Horizonte (1995)

No que se refere ao risco geológico, cabe ressaltar que o território de Belo Horizonte possui grande variedade do ponto de vista da constituição geológica e ampla diversidade geomorfológica, às quais correspondem uma diversidade de comportamentos do terreno frente à intervenção antrópica. Via de regra, ocupações em áreas geologicamente instáveis convertem-se em áreas de risco, com destaque para problemas de escorregamento de terra, rocha e lixo, queda de blocos e problemas ligados à torrencialidade

- erosão, inundação e solapamento de corpos d'água⁴⁵ (Urbel, 1996b). A quase totalidade das áreas de risco na cidade estão em áreas de favelas ou conjuntos habitacionais com moradias em condições sub-normais.

Cabe ressaltar que mesmo ocupações em áreas não sujeitas a risco potencial geológico, se efetuadas de forma precárias, hiper-adensada e sem respeito a critérios técnicos de construção podem se transformar em áreas de risco. Segundo a Urbel (1996^a), haviam 90.000 moradias em área de risco em 1995, grande parte em risco iminente ou alto.

O principal agravante em relação às áreas de risco na cidade é sua tendência de alastramento. Belo Horizonte não possui mais áreas vazias propensas à ocupação, as áreas desocupadas são em sua totalidade geológica e ambientalmente frágeis, e a tendência é sua ocupação de forma clandestina.

Além do fator risco, a existência de habitação sub-normal é, em si mesma, um grave problema ambiental e fator de exclusão social. Em Belo Horizonte, ao lado das favelas, entendidas como ocupação de áreas de propriedade de terceiros onde são construídas edificações precárias, e dos loteamentos clandestinos, são bastante problemáticos os conjuntos sub-normais. Tais conjuntos, em sua maioria implantados pelo poder público, possuem características muito semelhantes às favelas, tanto por estarem em situação fundiária irregular, quanto por não possuírem saneamento básico e terem sofrido invasão nas suas áreas institucionais. Segundo Belo Horizonte (1995), a cidade possuía em 1995, 139 favelas e 21 conjuntos sub-normais, com população total de 415.975 habitantes, aproximadamente 21% de sua população total. A distribuição territorial de tais unidades, e de sua população, encontra-se ilustrada na tabela 8.

Tabela 5 - Moradias em risco iminente e alto – Belo Horizonte, 1993, 1994, 1995

Nível de risco	1993	%*	1994/1995	%*
Iminente	1.264	1,40	5.428	6,03
Alto Risco	9.060	10,06	9.430	10,47

Fonte: Urbel, 1996a

NOTA: * % em relação ao número de moradias envolvidas (90.000)

⁴⁵ “Escorregamentos são movimentos rápidos de porções de taludes naturais de cortes ou de aterro, de curta duração de tempo (...) podem mobilizar solo, solo e rocha ou apenas rocha (...) aliado a estes processos é identificado também uma situação peculiar envolvendo escorregamento de aterro e lixo/entulho” (Urbel, 1996b: 6). Quedas de blocos são movimentos rápidos em taludes de pedreiras, geralmente em queda livre e envolvendo pequenos volumes de material. A erosão é o processo de produção de sulcos, ravinas e voçorocas no solo. O solapamento é a descalçamento das porções superiores das margens dos corpos d'água e a inundação é o processo destrutivo onde a elevação do nível de água coloca em risco moradias ribeirinhas.

Quadro 1 – Risco geológico em favelas e conjuntos sub-normais, caracterização por regional – Belo Horizonte, 1995

Regional	% de vilas/conjuntos em situação de risco	Processos característicos
Barreiro	81	escorregamento em solo, inundação e solapamento de margem
Centro-Sul	100	escorregamentos em solo, rocha e lixo, erosão linear superficial
Leste	86	escorregamentos em solo, rocha e lixo, erosão linear superficial, queda de blocos
Noroeste	81	escorregamentos em solo, erosão linear superficial, queda de blocos, inundação e solapamento de margem
Nordeste	-	escorregamentos em solo e lixo, erosão linear superficial
Norte	-	escorregamentos em solo e rocha, erosão linear superficial, inundação e solapamento de margem
Oeste	80	escorregamentos em solo e rocha, inundação e solapamento de margem
Pampulha	-	inundação e solapamento de margem
Venda Nova		escorregamentos em solo, rocha e lixo, erosão linear superficial, inundação e solapamento de margem

Fonte: Urbel, 1996b

Tabela 6 Distribuição das favelas e conjuntos sub-normais por administração regional – Belo Horizonte, 1995

Regional	Nº favelas e conjuntos	População favelas e conj.	% população regional
Barreiro	18	43.610	20
Centro-Sul	17	72.215	29
Leste	20	62.575	25
Nordeste	25	40.380	16
Noroeste	22	45.960	14
Norte	14	37.955	25
Oeste	19	83.260	33
Pampulha	10	7.287	7
Venda Nova	15	22.730	11
Total	160	415.975	21

Fonte: Urbel, apud Belo Horizonte (1995)

No que se refere ao comprometimento dos recursos hídricos, segundo informações obtidas em documentação do Conselho Municipal de Meio Ambiente, todos os 142 córregos e espelhos d'água localizados no município estão literalmente poluídos. O principal responsável pela poluição hídrica é a ausência de tratamento de esgoto, que é inferior a 1% do esgoto coletado, de forma que os córregos que cortam a cidade, especialmente o Onça, o Sarandi e o Arrudas, afluentes diretos do Rio das Velhas, encontram-se degradados. Cabe lembrar que o Rio das Velhas é o maior afluente do rio São Francisco e que seu comprometimento traz pesados impactos ambientais que extrapolam o município, a região metropolitana e até mesmo o estado de Minas Gerais.

No que se refere à qualidade do ar, quando analisada em isolado, Belo Horizonte apresentaria-se como a melhor dentre as três maiores metrópoles do País, em função da ausência de um grande parque industrial na cidade. Entretanto, quando o foco de análise se volta para a Região Metropolitana, o quadro é bastante distinto, uma vez que em função de seu parque industrial considerável e grande adensamento populacional, problemas de poluição atmosférica se apresentam com maior intensidade. (Ferreira, 1999)

Já quando se investigam os indicadores de poluição sonora, observa-se que os pontos de maior concentração de ruídos encontram-se espalhados pela cidade, especialmente ao longo das principais vias de circulação. As regiões centrais, em função do intenso tráfego de veículos, apresentaram os piores resultados. A zona industrial causa surpresas ao apresentar índice de ruído médio inferior à média da cidade. Segundo Ferreira (1999), o controle da emissão de ruídos é tarefa difícil em Belo Horizonte devido à topografia acidentada.

Capítulo 4 - A política ambiental urbana de Belo Horizonte nos anos 90

O capítulo faz uma avaliação da política ambiental urbana de 3 gestões da administração municipal de Belo Horizonte na década dos 90. Para tanto, foi realizada uma análise em separado de cada uma das gestões e um comparativo entre elas, ambos tomando por base a avaliação do discurso ambiental da gestão e confrontando o mesmo com a análise das políticas específicas levadas a cabo por ela.

Antes de iniciar a análise para o período estudado, cabe tecer algumas observações sobre a política ambiental no período anterior a 1989. O sistema municipal de meio ambiente foi criado em 1983. Os primeiros cinco anos caracterizaram-se por um esforço de institucionalização do sistema, organização da secretaria e do Conselho, elaboração e aprovação da legislação. As principais áreas de atuação foram o cuidado com áreas verdes (parques, praças e arborização urbana), a fiscalização de fontes pontuais de poluição e a reorganização do sistema de limpeza urbana.

4.1. Marco legal e institucional

O item discute, em linhas gerais, o marco legal e institucional de política ambiental e urbana de Belo Horizonte. Seu objetivo não é realizar uma análise da legislação ambiental e da legislação urbanística do município, e sim discutir os pontos onde elas se tocam, o funcionamento geral do sistema de gestão ambiental por elas institucionalizado e os conflitos que aí se manifestam, bem como lançar algumas luzes sobre a questão do distanciamento entre as normas estabelecidas na legislação e sua aplicação efetiva através de políticas, projetos e sistemáticas de regulação urbano-ambientais.

Os principais instrumentos jurídicos que ao longo das últimas décadas institucionalizaram a gestão ambiental urbana em Belo Horizonte são: a Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte, de 1976; a lei 3570 de 16/06/83, que institui a Secretaria Municipal de Meio Ambiente; a lei 4253 de 04/12/85, que dispõe sobre a política de proteção, do controle e da conservação do meio ambiente e da melhoria da qualidade de vida no município de Belo Horizonte; o decreto municipal 5893 de 16/03/88, que regulamenta a lei 4253; a Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, de 1990; a deliberação normativa do COMAM 14/92, que aprova agenda local contendo diretrizes de ação para gestão ambiental; a lei 7165 de 27/08/96, que institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte; a Lei de Uso e

Ocupação do Solo, lei 7166 de 27/08/96; a lei 7277 de 17/01/97 que institui a licença ambiental e dá outras providências.

Legislação ambiental

A legislação ambiental de Belo Horizonte confere papel ativo ao poder local, pois permite-lhe atuar com autonomia na gestão ambiental, legislando em interesse local de forma ampla e com parâmetros mais restritivos que a legislação superior, dando-lhe a incumbência de regular e fiscalizar as atividades poluidoras e degradantes, bem como a tarefa de preservar, conservar e manejar os recursos naturais locais.

O discurso oficial materializado na legislação remete a questão ambiental urbana a uma dimensão de qualidade de vida urbana. A legislação ambiental de Belo Horizonte parte de concepção plural de meio ambiente, de matriz discursiva que avança bastante no sentido de se pensar a política ambiental de forma integrada a outras políticas sociais e econômicas. Um exemplo desta concepção plural é a definição de poluição encontrada na lei nº 4253:

“degradação da qualidade ambiental resultante de atividade que, direta ou indiretamente: prejudique a saúde, o sossego, a segurança ou o bem estar da população; crie condições adversas às atividades sociais e econômicas; afete desfavoravelmente a fauna, a flora ou qualquer recurso ambiental; afete as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; lance matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos; ocasione danos relevantes aos acervos histórico, cultural e paisagístico”

Tanto na Lei Ambiental quanto na Lei Orgânica do Município, as políticas de melhoria e proteção da qualidade do ambiente urbano são concebidas em integração com as de saúde, educação, saneamento, proteção do patrimônio, uso e ocupação do solo, desenvolvimento econômico e obras públicas. Entretanto, encontra-se ausente em ambas uma concepção integrada com três políticas chave para a busca e manutenção da qualidade de vida urbana: transportes, abastecimento e equidade social.

Uma das principais omissões da legislação ambiental de Belo Horizonte diz respeito à questão regional, seja ela pensada em termos metropolitanos ou de bacias hidrográficas. A perspectiva supra local aparece de forma extremamente tímida e a política ambiental é proposta como se fosse possível atuar sobre o ambiente local de forma isolada, a partir de fronteiras políticas e administrativas, as quais, como já vimos, são vazias de conteúdo no que tange aos processos sociais, econômicos e físicos que originam a degradação ambiental ou que permitem a melhoria da qualidade de vida urbana.

No que diz respeito à regulação do uso e ocupação do solo urbano, a legislação ambiental, destacadamente a Agenda Local de 1992, propõe diretrizes para a incorporação da dimensão ambiental nas normas de desenvolvimento urbano, antecipando princípios que foram posteriormente consagrados e regulamentados pela Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1996.

Para investigar a qualidade da aplicação da legislação ambiental, foram examinados documentos do departamento de controle da Secretaria de Meio ambiente e da Secretaria de Atividades Urbanas, em especial aqueles relativos a processos de avaliação ambiental para emissão de parecer quanto à concessão de alvarás de localização, e atas do COMAM, o que foi complementado por entrevistas com entidades da sociedade civil. Nossas conclusões apontam para um cumprimento casualístico da legislação – lei aplicada “no varejo”, caso a caso, não obedecendo a diretrizes gerais, - e grande vulnerabilidade a interesses particulares, para as três gestões analisadas.

A aplicação da lei no varejo explica-se em parte pela dificuldade do COMAM em atuar na definição de diretrizes gerais de política ambiental, e em parte pelo receio que o controle ambiental das atividades econômicas ainda traz, tornando sua incorporação à lógica de funcionamento da máquina administrativa municipal insipiente e pontual.

De modo geral, a aplicação da legislação foi muito vulnerável à pressão de interesses particularizados nas três gestões analisadas. Em muitos casos a lei simplesmente deixou de ser aplicada, recorrendo-se ao expediente da morosidade e a brechas legais para justificar as omissões. Em outros casos, a legislação foi aplicada adequadamente no início, mas houve um retrocesso com a revisão ou supressão das penalidades e determinações. Em casos mais raros, a legislação foi aplicada contra interesses econômicos e políticos de peso, como no caso de companhias mineradoras, bem como contra a própria administração municipal, em autuações à SUDECAP e a outros órgãos.

Na gestão 1989-92 a aplicação da legislação foi morosa, em função, principalmente, de a máquina administrativa não se encontrar bem azeitada para responder à legislação recentemente regulamentada. Na gestão seguinte houveram ganhos significativos no que se refere à agilidade da aplicação das normas, entretanto, em questões conflituosas a resposta continuou a ser lenta. Na gestão 1997-00 a morosidade foi a regra nos casos que não eram do interesse do executivo municipal, e a agilidade a regra para os casos que atendiam a interesses específicos contemplados com a benesse do grupo político dominante dentro da prefeitura ou da secretaria de meio ambiente⁴⁶.

⁴⁶ Ver análise adiante sobre ingerências ocorridas na secretaria municipal de meio ambiente com sua entrega como moeda de troca política a grupo destituído de experiência e comprometimento com a questão ambiental.

Legislação urbanística

O período analisado viveu uma transição na legislação urbanística, com a aprovação em 1996 de uma nova Lei de Uso e Ocupação do Solo e da instituição do Plano Diretor. Do ponto de vista da incorporação da dimensão ambiental nas políticas de desenvolvimento urbano a nova legislação teve papel crucial, uma vez que trouxe para dentro do corpo da legislação urbanísticas princípios e normas ambientais e institucionalizou diretrizes esboçadas na legislação ambiental.

A primeira Lei de Uso e Ocupação do Solo do município, de 1976, foi elaborada por técnicos do PLAMBEL. A Lei tomou como lógica norteadora as tendências de crescimento e adensamento que se manifestavam na época, não propondo alternativas ou mecanismos de reversão das tendências verificadas. O zoneamento urbano nela definido baseava-se em uma hierarquia de usos pouco flexível, no topo da qual estava o uso exclusivamente residencial unifamiliar e na base as zonas de indústrias pesadas. As zonas eram definidas em uma lógica funcionalista através da combinação de três elementos normativos: categorias de uso – comercial, residencial, industrial, e institucional – modelos de assentamento – definidos pela taxa de ocupação e pelo coeficiente de aproveitamento – e modelos de parcelamento – definidos pelo tamanho mínimo do lote. Embora pretendesse ser um instrumento de controle sobre o processo de produção social do espaço urbano, acabou por agir em sentido contrário, uma vez que ao tomar por base a resultante mesma deste processo, confirmou e reforçou a configuração espacial da cidade, beneficiando os espaços mais valorizados em termos de potencial de aproveitamento e capacidade de utilização e reforçando o papel centralizador da área histórica da cidade. (Leite, 1994)

As possibilidades de ocupação e uso do solo derivadas de tal zoneamento eram rígidas, induzindo à homogeneização da paisagem, criando barreiras para a localização de micro, pequenas e médias atividades e fortalecendo a concentração de atividades nos corredores de tráfego, o que desfavoreceu a racionalização da utilização da infra-estrutura de transportes (Belo Horizonte, 1995). A Lei também reforçou a desigualdade e segregação espacial ao omitir-se sobre as favelas e áreas de urbanização sub-normal, considerando que devido ao caráter de ilegalidade jurídica e urbanística desses espaços, eles não se submeteriam à normalização legal (Leite, 1994).

A dimensão ambiental encontrava-se presente na declaração de objetivos da lei, que inclui a promoção da melhoria da qualidade ambiental e a proteção dos espaços naturais, bem como nos critérios de zoneamento. A dimensão ambiental é internalizada no zoneamento através da instituição do Setor Especial 1, destinado aos espaços sujeitos a preservação ou controle específico tais como áreas de

preservação paisagística, proteção de mananciais, matas naturais, reservas florestais e minerais, monumentos históricos e áreas de valor estratégico para segurança pública.

A nova legislação urbanística de Belo Horizonte, aprovada em 1996, tem como principais instrumentos o Plano Diretor e a Lei de Uso e Ocupação do Solo. Fruto de um processo de reflexão sobre o futuro do município e de busca da democratização do espaço da cidade é considerada pelo ex-prefeito Patrus Ananias como sendo a grande marca de sua administração no que tange ao desenvolvimento urbano (Patrus, entrevista em 03/99). A nova legislação urbanística de Belo Horizonte possui uma abordagem essencialmente ambiental e social, internalizando princípios como a função social da propriedade e a adequação ambiental do uso do solo urbano de forma bastante ampla.

A “flexibilização do uso, entendida como a possibilidade de instalação dos usos não-residenciais em todas as áreas urbanizadas do município” (Belo Horizonte, 1995: 181), é a pedra de toque da nova legislação urbanística, que substitui a tradicional avaliação funcionalista de usos e localizações por um macrozoneamento segundo potenciais de adensamento e critérios de adequação ambiental, ao qual sobrepõe um zoneamento mais específico, as chamadas Áreas de Diretrizes Especiais, que se constituem como exigências adicionais, e não como exceções ao zoneamento.

Os potenciais de adensamento urbano são definidos na legislação a partir da avaliação da existência e extensão de 5 fatores de restrição: risco geológico (predisposição a escorregamento e erosão); saneamento básico (ausência ou deficiência na rede de água e esgoto); articulação interna (sistema viário interno e largura e declividade média das vias); articulação externa (qualidade da interligação do bairro com o sistema arterial principal, saturação das vias arteriais de acesso); proteção ambiental.

Por adequação ambiental entende-se o impacto das atividades sobre o ambiente e o controle desse impacto. Na nova legislação, os “recursos ambientais do território urbano são considerados tanto como fonte de benefícios, a serem resguardados em proveito da comunidade, como fonte de riscos que se traduzem em custos sociais nos casos de ocupação inadequada” (Belo Horizonte, 1995:194). Seguindo tal concepção, foi elaborado um zoneamento das áreas de interesse ambiental, o qual define dois tipos de zona de proteção ambiental e paisagística: a ZPAM (Zona de Preservação Ambiental), destinada à preservação e recuperação dos ecossistemas naturais do município, é constituída por espaços que devem ser resguardados e são, portanto, não parceláveis e non aedificandi; e as ZPs (Zona de Proteção), destinadas a se tornar suporte ao equilíbrio ambiental da cidade e a preservar o patrimônio histórico, cultural arqueológico ou paisagístico da cidade, constituem-se de áreas sujeitas a critérios urbanísticos especiais que determinam ocupação de baixa densidade e manutenção de índices elevados de permeabilidade do solo e proteção da vegetação. Para a delimitação das áreas de proteção ambiental foram utilizados critérios como presença de vegetação natural ou implantada, existência de nascentes e cursos

d'água, declividade e condicionantes geológicos. Existem ainda as Zonas de Adensamento Restrito (ZAR), onde a ocupação deve ser controlada e desestimulada em razão de risco geológico, deficiência de infra-estrutura de saneamento ou de precariedade/saturação da articulação viária. Existem também ADEs (Áreas de Diretrizes Especiais), diretamente relacionadas à questão ambiental, como a ADE da Bacia da Pampulha, as ADEs de Interesse Ambiental e as ADEs de Controle Especial de Uso.

A legislação também introduz inovações sob a forma de instrumentos de política urbana como a transferência do direito de construir, a operação urbana, o convênio urbanístico de interesse social e o IPTU progressivo. Importante mecanismo de gestão urbana presente na nova legislação refere-se à monitoração do Plano Diretor e avaliação permanente dos instrumentos e da política de gestão urbana através da Conferência Municipal de Política Urbana e da criação do índice de qualidade de vida urbana.

A legislação também cria o Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR), cujas principais atribuições são: monitorar a implementação da legislação urbanística; realizar a Conferência de Política Urbana; sugerir alterações no zoneamento e atualizações na lista de usos; opinar sobre compatibilidade da legislação urbanística com os planos plurianuais e orçamentos anuais; opinar sobre casos omissos na legislação e deliberar em recurso nos processos administrativos de casos decorrentes da legislação. A composição do Conselho é de oito representantes do executivo municipal, e dois de cada um dos seguintes setores: Câmara Municipal, setor técnico (universidades, entidades de profissionais liberais, e organizações não governamentais), setor popular (organizações de moradores, entidades religiosas, e movimentos reivindicativos setoriais) e setor empresarial (entidades patronais da indústria e do comércio).

A efetiva aplicação da legislação urbanística será discutida mais à frente, em conjunto com o item organização espacial da cidade.

O sistema municipal de gestão ambiental

O sistema de gestão ambiental de Belo Horizonte era composto no período analisado por um órgão deliberativo, o COMAM - Conselho Municipal de Política Ambiental - e um órgão de suporte técnico, jurídico e administrativo, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Existiam outros órgãos que trabalham diretamente com a questão ambiental no município, como a Superintendência de Limpeza Urbana (SLU) e a Fundação Zoobotânica, mas a formulação de políticas e diretrizes encontravam-se a cargo do COMAM e da Secretaria de Meio Ambiente⁴⁷.

⁴⁷ Discutiremos agora apenas o COMAM e a secretaria, a SLU e a Zoobotânica são tema dos itens áreas verdes e qualidade de vida.

A secretaria foi criada como órgão central de implementação da política ambiental do município, possuindo como principais atribuições: formular normas técnicas e padrões de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente, observadas as legislações estadual e federal e submetendo-as à apreciação do COMAM; estabelecer prioridades de atuação do executivo municipal relativo à qualidade ambiental; fiscalizar o cumprimento das normas ambientais e poder de polícia em casos de infração; emitir parecer sobre localização e funcionamento de fontes poluidoras e decidir sobre a concessão de licenças; fornecer diretrizes técnicas aos demais órgãos municipais em assuntos relativos a meio ambiente e qualidade de vida. Tais competências constituem pesada carga de trabalho para a qual a secretaria não se encontra bem estruturada.

Importante gargalo operacional da secretaria diz respeito à carência de pessoal. Seu quadro técnico é de boa qualidade, a maioria dos profissionais possui curso superior, a equipe é multidisciplinar e possui perfil diversificado, mas o número de profissionais é inferior às necessidades do órgão, em especial no que se refere à fiscalização, análise de processos e vigilância de parques.

No que se refere à formação e capacitação profissional da equipe, a secretaria não se considera preparada para oferecer programas voltados a esse propósito. Nas três gestões avaliadas, o aperfeiçoamento profissional foi deixado a cargo da iniciativa dos próprios funcionários, com apoio individual analisado caso-a-caso, sem uma política ou diretrizes pré-definida. Na gestão 93-96 foi criado um programa de capacitação profissional, com diretrizes gerais para o apoio à capacitação dos funcionários, cuja implementação foi iniciada no final da gestão, mas interrompida pela gestão seguinte.

Não existem programas de capacitação de funcionários de outras secretarias, tampouco instrumentos de promoção de mudança de valores e cultura de trabalho na administração pública.

A carência de sistemas de comunicação é manifesta, tanto no que diz respeito ao fluxo interno de informações quanto no referente ao atendimento das demandas da população. A informatização dos dados trabalhados pela secretaria de meio ambiente é bastante deficiente, faltam equipamentos e não há sistemática de compartilhamento de informações, quer dentro da própria secretaria, quer com órgãos afins, muito menos com a população.

A estrutura interna da secretaria é composta por quatro departamentos: planejamento, administração e finanças; desenvolvimento ambiental; parques e jardins; controle ambiental. No dia-a-dia do exercício de suas funções, eles departamentos trabalham de forma isolada, em função da demanda. Esta estrutura é considerada antiga e pouco flexível pelos secretários das duas últimas gestões analisadas.

Uma questão fundamental diz respeito ao peso político do órgão ambiental dentro da estrutura política e administrativa municipal e sua efetiva participação na construção político-administrativa e das políticas urbanas. A este respeito observa-se a existência de visões conflitantes.

No discurso dos secretários municipais de meio ambiente das três gestões analisadas a questão ambiental era uma prioridade do governo do qual participavam e havia comprometimento e vontade política do prefeito com a questão. Entretanto, quando chamados a opinar sobre como este peso político se traduzia em facilidades de negociação com outras secretarias e órgãos municipais, os secretários foram unânimes em identificar a existência de dificuldades sistemáticas, sob a forma de resistências por parte de outras secretarias e órgãos municipais para internalizar princípios ambientais em suas diretrizes de políticas públicas, ou sob a forma de uma incompreensão geral sobre o que seria a dimensão ambiental das diversas políticas setoriais formuladas e implementadas no nível local.

No discursos dos técnicos da secretaria de meio ambiente, há uma constatação da pequena importância política da secretaria e da resistência generalizada dos outros órgãos e secretarias em internalizar a dimensão ambiental em suas políticas e diretrizes de trabalho. Para as duas primeiras gestões, o grande vilão interno na questão ambiental foi a Sudecap, o órgão responsável pelas obras, apontado pelos técnicos do meio ambiente como uma dos maiores degradadores do município. Já para a gestão 97-00 o grande vilão interno foi a Secretaria de Planejamento que, segundo os técnicos do meio ambiente, desconsiderou a secretaria e, em muitos casos, boicotou sua atuação. Ressalte-se que, na percepção da maioria dos técnicos, a gestão na qual a resistência foi menor e houveram indícios de um fortalecimento político da área ambiental dentro da estrutura interna de poder da prefeitura foi a gestão 93-96, sendo a atuação, comprometimento pessoal com a causa ambiental e força política do secretário e a postura participativa e preocupada com a qualidade de vida da gestão em sua totalidade, as principais razões de tal fortalecimento.

Quando a mesma questão é abordada pelas entidades da sociedade civil, a crítica é mais contundente. Com relação à gestão 89-92 a percepção é de uma secretaria lenta, pouco ativa, de importância marginal dentro da estrutura política municipal. Para a gestão 93-96, a avaliação é, em geral, mais positiva, a percepção é de um crescimento de importância da questão ambiental e de uma atuação mais ativa e capaz de dar respostas mais rápidas. Entretanto, a maioria dos entrevistados ressaltou que quando o interesse político-eleitoral se contrapôs às ações de melhoria da qualidade ambiental, esta foi rapidamente colocada em segundo plano. A gestão 97-00 tem a pior avaliação dentre as três por parte das entidades da sociedade civil, que identificam um retrocesso na importância da questão ambiental, com o esvaziamento político da secretaria. Vários entrevistados afirmaram ter sido a secretaria “oferecida como moeda de troca política para pagar dívidas com partidos que se

coligaram para eleger o prefeito” na gestão 97-00, e que sua atuação se tornou mais pontual, abandonando a formulação de políticas e diretrizes amplas para atender questões no varejo, tornando-se praticamente não atuante em áreas conflituosas.

O Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM – é o órgão deliberativo do sistema de gestão ambiental de Belo Horizonte. Dentre suas funções destacam-se: formular as diretrizes de política ambiental do município e evocar a si o exame e decisão sobre qualquer assunto que julgar de importância para o política municipal de meio ambiente; estabelecer normas e padrões ambientais; decidir, em segunda instância administrativa, sobre concessão de licenças e penalidades previstas na lei ambiental; deliberar sobre impugnação de atividades impactantes de iniciativa do poder público ou entidades por ele mantidas; opinar previamente sobre planos programas anuais e plurianuais da Secretaria de Meio Ambiente; promover medidas destinadas à melhoria da qualidade de vida e atuar para formar a consciência pública da necessidade de proteger, conservar e melhorar o meio ambiente

O Conselho possui, portanto, poder de discutir, formular e deliberar sobre a execução de políticas ambientais no município, estabelecendo diretrizes gerais a serem aplicadas pelos órgãos competentes. Entretanto, nas três gestões, a burocracia envolvida na aplicação da legislação ambiental, aliada ao receio de que o Conselho gere demandas que o poder público municipal se considera incapaz de atender, acabou por transformar seu poder de discutir políticas em uma atuação no varejo sem lógica definida, onde a discussão se dá caso a caso e as decisões são morosas⁴⁸.

A composição do Conselho é fixa e foi definida pela lei que o regulamenta. São 15 membros efetivos, o mesmo número de suplentes. Destes, 5 são representantes do executivo municipal (o secretário de Meio Ambiente, que preside o Conselho, representantes das secretarias de Atividades Urbanas, Cultura, Saúde e representante da Sudecap), 1 é representante do legislativo municipal, 2 são representantes do setor empresarial (Federação das Indústrias de MG e Associação Comercial de MG), 1 é representante da Procuradoria Geral de Justiça do Estado (curadoria de meio ambiente), 1 representante de universidade, 4 representantes de entidades da sociedade civil e movimentos populares (1 entidade ambientalista, a Federação das Associações de Moradores de Bairros e Favelas, 1 entidade de categoria profissional liberal, 1 sindicato de categoria profissional não liberal) e 1 cientista, tecnólogo ou pessoa de notório saber indicada pelo prefeito. Formalmente existe uma paridade no Conselho, uma vez que o executivo municipal possui apenas 1/3 das cadeiras.

⁴⁸ Representante de entidade ambientalista no COMAM cita como exemplo o caso dos postos de gasolina, no qual em lugar de se discutir uma política municipal para os postos de gasolina, a qual seria base para a decisão de todos os casos, gastava-se o tempo escasso do Conselho discutindo um a um os casos dos postos A, B ou C (membro do COMAM, entrevista em 12/00).

Entretanto, pensar em paridade de representação nos termos governo e sociedade civil, abordagem tradicional, é insuficiente para determinar o jogo político do Conselho. O que se encontra em jogo quando falamos em qualidade ambiental são os interesses privados, econômicos ou políticos, frente aos interesses públicos, coletivos e difusos de preservação e melhoria da qualidade ambiental. Falaremos então em uma divisão política em setor ambientalista e interesses privados dentro do Conselho.

Algumas entidades tiveram um alinhamento consistente e permanente aos interesses ambientalistas, como é o caso dos representantes de entidades ambientalistas e da Procuradoria de Justiça. Outros, como a FIEMG, Associação Comercial e clubes de serviço (Rotary e Lions, em particular) alinharam-se permanente e de forma consistente com os interesses econômicos privados. Já os representantes de universidades, pessoas de notório saber, sindicatos, Câmara Municipal, da FAMOBH, e de associações profissionais liberais, o alinhamento variou muito ao longo dos anos e em relação a questões específicas. No que se refere ao alinhamento do governo, este também não pode ser determinado *a priori*. Tanto os representantes do executivo quanto o do legislativo não possuem uma política de alinhamento pré definida, que variou muito de gestão para gestão e, dentro da mesma gestão, em função de interesses específicos envolvidos nas questões em debate. Embora a composição formal do COMAM seja fixa, esta se altera em função dos representantes de cada entidade, dando origem a novas configurações de poder a cada ano.

De modo geral, pode-se afirmar que o peso político do setor governamental foi bem maior em todas as gestões analisadas do que o sugerido pela paridade formal, o mesmo acontecendo com o setor empresarial, mas houveram diferenças significativas entre as três gestões.

Na gestão 89-92 houve discordância entre os representantes do poder público e seus aliados, deixando transparecer a ausência de um projeto de governo para a questão ambiental. Na gestão 93-96 houve maior coerência de posicionamento do setor governamental, com a atuação conjunta em função de um projeto de governo, a partir de prioridades previamente definidas. Na gestão 97-00, o setor governamental votou em bloco seguindo a manifestação do secretário, mas não através do estabelecimento de prioridades, e sim a partir de definições caso a caso, denotando antes uma ação concertada para a defesa de interesses políticos particulares do que um projeto de governo. Representante de entidade ambientalista no Conselho ressalta que na gestão 97-00,

“o que era de interesse do governo, nem passava pelos departamentos. Passava só pelo gabinete, já vinha com um parecer favorável do secretário de meio ambiente e era liquidado rapidamente. Tinha uma pressão muito grande dos secretários e das secretarias dentro do COMAM, enquanto outras questões que não eram do interesse do governo ficaram no desdém, com processos engavetados, sem o andamento legal necessário. Além disso, o secretário, que teria voto de desempate, está sempre votando junto e antes de todos os outros

para indicar qual é a vontade do governo” (membro do COMAM, entrevista em 12/00).

Não foi só na gestão 97-00 que o Conselho atendeu a interesses específicos do executivo municipal. Segundo o representante da OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) no COMAM, desde sua criação “o Conselho é mais um palco para legitimar os interesses da prefeitura que uma instância democrática de decisão” (membro do COMAM, entrevista em 05/2001).

Dentre as questões que dificultam o exercício democrático no Conselho estão a desigualdade de poder e informação, o problema da representatividade e a manipulação de pauta. Cabe à Secretaria de Meio Ambiente a prerrogativa de proposição da pauta, o que vem sendo constantemente utilizado como instrumento para colocar em discussão apenas o que é de interesse do executivo municipal. No que tange à desigualdade de poder e informação, esta é agravada pela constante renovação dos representantes da sociedade civil⁴⁹, pois a participação ativa no Conselho implica aprendizado, conhecimento de toda a legislação ambiental e urbanística e dos meandros burocráticos, o que faz com os novos conselheiros necessitem de um tempo de adaptação e capacitação que os deixa em desvantagem frente aos mais antigos. A representatividade ocorre no momento da eleição do representante da entidade, mas se esvazia ao longo do ano, quando da atuação efetiva nas reuniões do Conselho, pois seus membros atuam de forma isolada, seguindo visão pessoal, seja em função da omissão da entidade, seja devido à forma de funcionamento do Conselho - discussão no varejo e pautas superlotadas - que torna inviável a consulta aos representados.

O Conselho possui uma Comissão de Áreas Verdes, cuja atuação tem sido pontual, voltada à autorização de corte, poda e replantio de árvores individuais, enquanto sua função deveria ser a de cuidar do ecossistema urbano, pensando de forma integrada às políticas de ordenamento urbano.

Na gestão 97-00 foi criada a Câmara Técnica Recursal do COMAM, cujo objetivo é melhorar a normatização interna, discutindo e aperfeiçoando normas de gestão e controle ambiental e levando-as para deliberação do Conselho. Sua criação foi uma tentativa de mudar o funcionamento pontual do Conselho, uma tentativa de dotá-lo de instância exclusiva de planejamento. Entretanto, como sua criação é ainda muito recente, não se pode avaliar se ela cumprirá ou não tal função.

4.2. Metáforas de cidade e meio ambiente

Este item tem por objetivo a análise do discurso ambiental das três gestões estudadas, bem como a avaliação do grau de incorporação da dimensão ambiental nas políticas de desenvolvimento urbano do período.

Na análise do discurso ambiental do executivo municipal - que no período analisado vai do moralismo tecnicista ao humanismo romântico, passando pela crítica social politizada - foram utilizadas as matrizes discursivas sobre a sustentabilidade urbana identificadas por Acserald (1999)⁵⁰.

Ecologizar a administração pública: uma avaliação do discurso ambiental da gestão 1989-1992

No período 1989-1992, estiveram à frente da prefeitura de Belo Horizonte, Pimenta da Veiga e Eduardo Azeredo. Houveram diferenças significativas nas diretrizes gerais impressas ao executivo municipal pelos dois prefeitos, em especial no que se refere à forma de governar. Com o prefeito Pimenta da Veiga houve o início de uma nova forma de ver a cidade, após décadas de governos populistas/autoritários, com uma abertura maior para a discussão da cidade com outros setores. Já no governo Azeredo houve forte inflexão no diálogo, o governo assumiu postura mais individualista e as questões relativas à cidade foram tratadas “a portas fechadas” por quadros técnicos qualificados mas de pouca flexibilidade política.

O discurso oficial do executivo municipal conferia lugar de destaque às questões da democracia e da descentralização. Tratava-se de inculcar nova visão de poder público, onde houvesse a construção de uma máquina pública eficiente comandada por corpo profissional qualificado e a superação de antigas práticas clientelistas através da substituição da cultura do concessão de favores pela cultura de reconhecimento de direitos. Moralização da gestão pública e competência técnica deram o tom do discurso desta gestão.

A proposta básica da política ambiental sustentou-se em dois pilares: a institucionalização da gestão ambiental e a “ecologização da administração pública” (Andrés, 1998b). Institucionalizar a gestão ambiental era considerada ferramenta central para que o município pudesse exercer de forma mais ampla sua autonomia na gestão ambiental. Nesse sentido, as preocupações centrais foram a

⁴⁹ As normas do Conselho prevêem mudança ou recondução anual de seus membros, mas na prática ocorre a recondução dos representantes do executivo municipal e a mudança dos representantes da sociedade civil.

⁵⁰ Ver item 2.1

regulamentação da lei ambiental do município, o efetivo exercício do controle ambiental na cidade e a dotação da secretaria municipal de meio ambiente de um quadro técnico qualificado e capacitado.

Por “ecologização da administração pública” entendia-se levar a preocupação ambiental a todos os órgãos da administração municipal, descentralizando as ações ambientais através das administrações regionais e do Conselho Municipal de Meio Ambiente.

O discurso oficial do executivo municipal do período aponta como diretrizes gerais “a preocupação com a degradação do meio ambiente e a criação de uma consciência coletiva” através de “projetos de curto, médio e longo prazos, para dotar a cidade de um ecossistema digno das qualidades inerentes a uma metrópole, que procura fazer de seu crescimento um processo ordenado sem prejudicar o futuro” (PBH: 1992).

Este discurso correlaciona-se com a matriz de representação tecno-material da cidade, que reduz a sustentabilidade urbana a seu aspecto estritamente material, desconsiderando a política e a complexidade social do espaço urbano.

Como vimos, a incorporação da dimensão ambiental nas políticas de desenvolvimento urbano, é peça central no discurso da gestão 89-92, sendo denominada de “ecologização da administração pública”. Ao detalhar e exemplificar de que forma ela foi colocada em prática, Andrés (1998; entrevista em 02/98) destaca a atuação conjunta com outras secretarias e com as administrações regionais em projetos e ações específicas. Com as administrações regionais houveram trabalhos conjuntos na gestão dos parques e no controle ambiental, cada regional passou a ser responsável pela fiscalização da poluição sonora em sua região e algumas delas também assumiram a responsabilidade pelos programas de plantio e poda da vegetação urbana e de iluminação de praças. Com a secretaria de cultura, foram realizados trabalhos conjuntos no tombamento e defesa do patrimônio cultural, com a educação, foram feitas parcerias para a capacitação de professores e para a elaboração de material pedagógico voltado à educação ambiental nas escolas. Também foram citados projetos em conjunto com as secretarias de desenvolvimento social e transportes.

Cabe observar que as ações citadas possuem todas caráter pontual. A “ecologização” é antes um programa de parcerias e projetos conjuntos que uma efetiva consideração da dimensão ambiental em toda a extensão da atuação do poder público municipal. Exceção aqui para o trabalho integrado com a Secretaria de Atividades Urbanas, no qual a licença ambiental era pré-requisito para a concessão de alvará de construção e de funcionamento de atividades potencialmente impactantes.

As dificuldades para a incorporação da política ambiental eram reconhecidas pela própria administração municipal, segundo o próprio secretário (Andrés, entrevista em 02/98) houveram conflitos dentro da prefeitura, em especial com a área de obras públicas, a SUDECAP, que atuava segundo lógica

própria dos engenheiros de obras a qual reza que se a obra traz benefícios para o cidadão, para a cidade, não é necessário controle ambiental. Em suas próprias palavras:

“entraves internos, dificuldades internas da própria máquina pública (...) existe uma certa inércia cultural, valores, modelos de pensamento ainda pré ambientalistas. Uma dificuldade de assimilação de novas referências, de adoção de novos valores. A administração tem isso em todas as áreas. Em certos órgãos da administração, como a Sudecap e a área de lazer, isto não estava internalizado, e isto não é algo que você desprograme e programe de novo. É uma coisa cultural, de mudança” (Andrés, entrevista em 02/98)

Em nenhum momento é mencionada a questão do peso político dos que estão à frente da secretaria de meio ambiente na correlação de forças interna ao grupo político na prefeitura como fator determinante para a incorporação da dimensão ambiental nas políticas públicas. Na gestão 89-92, a Secretaria de Meio Ambiente foi chefiada por um político de pouca expressão, um técnico qualificado, mas com pouco acesso às decisões chave de desenvolvimento urbano. Tal fragilidade política representou forte entrave à efetiva “ecologização” da administração municipal.

Não houveram na gestão a constituição de equipes e grupos executivos com profissionais oriundos de diversos órgãos da administração municipal para formulação de políticas conjuntas ou execução de programas, o que seria imprescindível para uma efetiva incorporação da questão ambiental. Outra importante omissão diz respeito à ausência de uma assessoria ambiental que trabalhasse com todos os órgãos municipais e com o centro decisório de poder de forma a articular questões e promover uma incorporação efetiva.

Em que pese as dificuldades enfrentadas para a efetiva incorporação da dimensão ambiental, a secretaria de meio ambiente teve seu *status* melhorado na gestão 89-92, como o atestam vários representantes de entidades da sociedade civil entrevistados, sua função foi melhor definida e ela tornou-se capaz de responder melhor a parte dos anseios da sociedade nas questões ambientais.

Cidade democrática: uma avaliação do discurso ambiental da gestão 1993-1996

A gestão 1993-96 teve como principal meta a construção de uma visão democrática de cidade – uma cidade integrada, socialmente justa e ecologicamente saudável – descrita pelo prefeito Patrus Ananias como

“uma concepção de cidade que coloca os recursos públicos, os equipamentos e serviços públicos a serviço da coletividade, do bem comum, dentro de uma linha de desprivatização do Estado, na qual são vitais a inversão de prioridades, os investimentos sociais, as políticas públicas e a visão de uma cidade mais

humana, que encurte as distâncias, que facilite a circulação das pessoas e veículos, que procure superar o dualismo centro-periferia, levando para a periferia os serviços públicos básicos, ampliando o espaço público” (Patrus, entrevista em 02/98).

O discurso oficial aponta como diretrizes gerais a reapropriação do espaço da cidade pela população, reconhecendo que ela é um espaço livre no qual se deve compatibilizar desenvolvimento e qualidade de vida, espaço privado e espaço público, áreas verdes e espaços de convivência social, lazer, atividades esportivas e culturais.

No que se refere às políticas de governo, o orçamento participativo é considerado como a maior experiência da gestão, uma vez que foi a ferramenta que garantiu a inversão de prioridades, através da alocação de recursos para obras nas áreas mais pobres da cidade, e a democratização do poder. Também mereceram destaque o trabalho em torno de temas integradores, como criança e adolescente, ética e transparência administrativa e abastecimento alimentar.

Em resumo, o discurso da gestão clama por equidade, melhoria das condições de vida da população, inversão das prioridades de aplicação dos recursos públicos, cidadania e participação popular. Ou seja, a crítica social e a politização do espaço público conferem o tom do discurso.

Nesse contexto onde a recuperação dos espaços públicos e de convivência social são vistos como prioritários, a política ambiental aparece inseparável da questão do desenvolvimento urbano e da qualidade de vida. Com a palavra, o ex-prefeito:

“nós não temos uma compreensão estanquizada, separada da questão ambiental. A questão do meio ambiente perpassa, está diretamente ligada com a vida, a questão central hoje de permanência da espécie. Então nós procuramos sempre trabalhar de uma forma, como eu disse, integrada, de uma forma mais holística, e desde o princípio estava claro que era preciso resgatar uma dívida que a cidade vinha acumulando, ao lado da dívida social, também a dívida ambiental, aumentar as áreas verdes, e sempre pensando a questão ambiental na questão de planejamento e desenvolvimento urbano. A questão ambiental também é ligada com a questão dos espaços públicos, dos espaços de convivência, áreas de exercício da cidadania, espaços democráticos, espaços onde as pessoas podem exercer atividades culturais, atividades esportivas, etc. Então foi em cima de um assunto central para nós, a questão ambiental integrada com as demais questões da cidade” (Patrus, entrevista em 02/98)

Este discurso correlaciona-se com a matriz de representação da cidade como espaço político, que centrada na reconstituição da legitimidade das políticas urbanas, remete a sustentabilidade à construção de pactos políticos capazes de reproduzir suas próprias condições de legitimidade e assim dar sustentação a políticas urbanas que possam adaptar a oferta de serviços urbanos às demandas qualitativas e quantitativas da população.

Quando questionados sobre as principais realizações ambientais da gestão, prefeito e secretário de meio ambiente, destacaram saneamento, educação ambiental e implantação de parques e áreas verdes de convivência democrática (Patrus, entrevista em 02/98; Senra, entrevista em 02/98). O secretário destacou também o trabalho de avaliação de impacto ambiental e controle da poluição, enquanto o assessor do gabinete do prefeito para questões ambientais chamou a atenção para o embargo de projetos viários impactantes e o início do processo de municipalização do transporte coletivo urbano (Torres, entrevista em 05/00).

Dentre as ações elencadas como prioritárias merecem destaque as ações em saneamento e a implantação de parques e áreas verdes. A atuação em saneamento se deu em duas frentes, a realização de obras de esgotamento sanitário em vilas e favelas através de recursos definidos no orçamento participativo e a criação do Grupo Técnico de Saneamento cujo objetivo foi discutir e elaborar uma proposta de política municipal de saneamento visando integrar as diversas ações de saneamento de forma consistente e deliberar sobre a concessão dos serviços de água e esgotos⁵¹.

Foram implantados e entregues à comunidade 14 parques dotados de condições para se tornar espaços públicos de convivência e foram revitalizadas, implantadas ou recuperadas mais de 200 praças. Algumas destas áreas verdes, como a Praça JK e a barragem Santa Lúcia, são vistas com especial carinho pela administração por sua característica de espaço democrático e de integração de diversas classes sociais, reunindo em um mesmo espaço de lazer tanto os moradores de vilas e favelas quanto a classe média.

A incorporação da dimensão ambiental nas políticas de desenvolvimento urbano também aparece com destaque no discurso da gestão 93-96, que afirma ter a questão ambiental perpassado todas as áreas da administração pública. Quando chamados a exemplificar como isso se dava na prática da definição e execução das políticas públicas, foram feitas referências: ao orçamento participativo, que possuía acompanhamento ambiental e no qual a maior parte das obras referiam-se a saneamento básico; à elaboração do Plano Diretor e da LUOPS, onde a dimensão ambiental foi base para a definição do zoneamento e dos critérios de adensamento; a elaboração de projetos de recuperação da região da Pampulha; o envolvimento dos órgãos que trabalhavam com meio ambiente em políticas públicas referentes aos temas integrativos.

O gabinete do prefeito possuía um assessor responsável pelo acompanhamento de projetos e políticas com interesse ambiental, o qual participava diretamente da elaboração dos projetos, da

⁵¹ A questão do saneamento será discutida em maior profundidade no último capítulo. A necessidade de discussão da concessão deveu-se ao fato de o contrato com a COPASA expirar em maio de 2000, ocasião portanto propícia para a reavaliação e proposição de alternativas de gestão e prestação dos serviços.

viabilização de recurso, da relação política com o prefeito e da articulação com as diversas secretarias e autarquias. Diversos órgãos municipais criaram grupos ou departamentos de meio ambiente para avaliar o impacto de suas atividades e promover ações de melhoria da qualidade ambiental, como foi o caso da Superintendência de Desenvolvimento da Capital (Sudecap), da Secretaria de Planejamento e da Companhia de Urbanização (Urbel). Também foram constituídas equipes e grupos executivos com profissionais oriundos de diversos órgãos da administração municipal para formulação de políticas públicas ou execução de programas, como o grupo gerencial de saneamento e o grupo Pampulha Viva.

Embora a gestão tenha avançado de maneira significativa na incorporação da dimensão ambiental, não faltaram dificuldades e entraves. Em entrevistas com representantes da sociedade civil pode-se constatar que a incorporação não atingiu o nível anunciado no discurso oficial, ocorrendo um certo distanciamento entre discurso e prática.

Um caso ilustrativo da distância entre discursos e prática diz respeito ao orçamento participativo (OP). Membros do COMAM declararam que as obras do OP foram realizadas com o mero acompanhamento na elaboração dos projetos, sem passar por processo de licenciamento ambiental, enquanto a prefeitura declara que houve licenciamento. Outro exemplo é o receio do prefeito em relação à atuação deliberativa do COMAM e sua resistência às críticas formuladas pelo Conselho a projetos de seu governo⁵².

Por muitas vezes práticas e modos de pensar cristalizados no interior da máquina administrativa e jogos de poder internos ao grupo político da prefeitura representaram fortes entraves à efetiva incorporação da dimensão ambiental em todas as secretarias. Nas palavras do secretário de meio ambiente:

“um limite à nossa atuação era a cultura da administração municipal. Esse é um processo que temos que conviver, foi um processo de educação ambiental. Você tem todo um corpo de funcionalismo que não estava acostumado a pensar sob esta perspectiva. Esse é um aspecto. Um outro aspecto é que nos outros setores pensam que você quer ser um super-secretário, dar palpite em tudo. Eu disse quero sim dar palpite em tudo porque meio ambiente faz parte de tudo, mas não quero ser super-secretário, quero apenas contribuir pela visão ambiental com outras políticas, o que eu acho possível, assim como acho que a secretaria está aberta para incorporar também questões de outros setores. Esse exemplo mostra a cultura, que é uma cultura de poder, de pessoas que pensam esse é o meu espaço, é como se você tivesse tomando ou ocupando e não trocando

⁵². Patrus deu a seguinte declaração publica em ocasião onde o Conselho tomou decisões contrárias às suas: “que estória é essa de um conselho mandar mais que um prefeito que foi eleito por voto universal?” (membro do COMAM, entrevista em 12/00).

experiências, isso ocorre do mais alto escalão ao mais baixo.” (Senra, entrevista em 02/98)

Durante a gestão Patrus, a secretaria de meio ambiente foi chefiada a maior parte do tempo por político com expressão dentro do partido e com experiência profissional e de militância na área ambientalista⁵³, o que facilitou a interlocução com outros atores tanto dentro do governo quanto com as entidades da sociedade civil.

Outro fator favorável foi a composição mais homogênea do governo, com a predominância do Partido dos Trabalhadores, que apesar das divergências internas, possuía uma linha política geral que perpassava todos os grupos à frente do executivo municipal.

Cidade da vida: uma avaliação do discurso ambiental da gestão 1997-2000

Para Célio de Castro, prefeito na gestão 1997-2000⁵⁴, a principal meta de sua administração é a construção de uma cidade viva, humana e realizadora. Em suas próprias palavras: “uma cidade de gente, de homens, mulheres e crianças, idosos e jovens que vivem e sentem; fazem pulsar esta cidade. Este pulsar é a razão de nossa administração. É por isso que as classes sociais menos favorecidas são o principal alvo de nosso trabalho.” (Belo Horizonte, 1998).

O discurso oficial do executivo municipal do período aponta como pressupostos básicos a participação popular, compreendida não como um gesto de cortesia mas como abertura administrativa, e relações público/privado pautadas por transparência e legitimidade da defesa do interesse público. O orçamento participativo, que na gestão anterior definiu obras e investimentos em urbanização e habitação, é estendido para outros setores como saúde, educação, cultura, esportes e obras estruturantes, sendo considerada a mais importante postura política do governo e a forma de participação popular por excelência.

Em resumo, o discurso oficial da gestão mantém as linhas básicas do discurso da gestão anterior, mas os recontextualiza, alterando sobremaneira o seu significado. Equidade e melhoria das condições básicas de vida da população continuam a ser a pedra de toque do discurso, mas estes se desligam da crítica social. Cidadania e participação também continuam a ser palavras-chave, mas são esvaziadas do aspecto de politização do espaço público. Um tom humanista e romântico substituem o tom crítico e politicamente engajado da gestão anterior.

⁵³ João Bosco Senra, engenheiro sanitário, foi vereador, fundador de entidades ambientalistas e culturais, além de membro atuante em movimentos sociais em Belo Horizonte.

⁵⁴ Célio de Castro foi reeleito para nova gestão (anos 2001 a 2004) à frente da prefeitura.

O discurso oficial remete o meio ambiente urbano a um ambiente humanizado, que possa ser uma base adequada ao cumprimento das funções mais nobres da cidade. Funções estas que, na visão da gestão analisada, seriam o exercício da solidariedade, a consolidação da consciência cívica e o desabrochar de políticas sociais (Belo Horizonte, 1998b).

As prioridades de atuação da gestão em meio ambiente foram saneamento, regulação da lei de licenciamento ambiental, elaboração da Agenda 21 do município, criação da câmara técnica do COMAM, instituição de licenciamento das atividades dos órgãos da própria prefeitura, melhoria da informatização, municipalização do transporte coletivo urbano, recuperação ambiental da Pampulha, limpeza urbana e proteção das áreas verdes periféricas objeto de degradação e invasão.

Dentre estes tem papel de destaque o Projeto Pampulha e as ações em saneamento. O Projeto Pampulha é considerado o carro chefe da gestão em meio ambiente, por centralizar uma série de ações de recuperação, não só da represa como também de toda a bacia hidrográfica, envolvendo recuperação de cursos d'água, proteção de nascentes, melhoria de condições viárias para coleta de resíduos sólidos em vilas e favelas, desassoreamento da represa, controle de focos de erosão.

As ações em saneamento seguiram a mesma linha da gestão anterior. No que se refere aos trabalhos do grupo executivo de gestão do saneamento, a principal realização foi a conclusão da proposta de política municipal de saneamento.

Os principais instrumentos pelos quais se dava incorporação da dimensão ambiental nas políticas de desenvolvimento urbano na gestão Célio de Castro foram o licenciamento ambiental das atividades de órgãos do executivo municipal (inclusive as obras do orçamento participativo), os núcleos de meio ambiente existentes em órgãos como a Urbel, Sudecap e Bhtrans, a câmara recursal do COMAM e a Comissão de Impacto.

Com a aprovação da lei de licenciamento ambiental em 1997 deu-se início, em 1998, ao procedimento de licenciamento das atividades e obras de órgãos da prefeitura. Até então, somente as obras de grande porte da Sudecap eram licenciadas, sendo que para as demais obras e atividades procedia-se a um mero acompanhamento. As obras do orçamento participativo também passaram a ser objeto de licenciamento no mesmo período.

Os grupos gerenciais criados na gestão anterior para tratar das questões de saneamento e da Pampulha funcionaram de forma bastante atuante durante toda a gestão 97-00, tendo se mostrado como mecanismo funcional e eficaz de integração interna e incorporação da dimensão ambiental. Foram também mantidos os núcleos de meio ambiente dos órgãos da prefeitura criados na gestão anterior.

A criação da Comissão de Impacto, uma iniciativa conjunta das secretarias de atividades urbanas e meio ambiente, que semanalmente se reúne para avaliar todos os projetos que dão entrada na prefeitura e possuem impacto ambiental, é um instrumento interessante para fortalecer o diálogo, integrar as ações e reduzir os paralelismos burocráticos.

Entretanto, embora em alguns pontos tenha havido manutenção ou avanço na política ambiental, se olharmos do ponto de vista de sua importância na definição das diretrizes de política urbana, o que se observa é retrocesso, causado pela perda de peso político e maior timidez na atuação da secretaria de meio ambiente. Esteve ausente da Secretaria de Meio Ambiente na gestão a percepção que o meio ambiente é uma área chave na construção e melhoria do urbano, de forma que esta se colocou dentro do governo de forma periférica, abstendo-se de participar de projetos de importância estratégica para a cidade. Um exemplo da postura isolacionista da Secretaria de Meio Ambiente durante a gestão, foi a recusa, alegando falta de verbas, em participar de um projeto, considerado prioritário pelo prefeito e executado pela Secretaria de Planejamento, de intervenção e revitalização de praças, recusa esta acompanhada de disputa política e morosidade no exame dos processos de substituição de árvores.

Representantes de entidades ambientalistas no COMAM afirmam existir no governo Célio de Castro uma percepção do meio ambiente como entrave para o desenvolvimento econômico do município, do controle ambiental como uma burocracia lenta e pesada do ponto de vista econômico.

O retrocesso observado deve-se, em parte, ao perfil de composição do governo, com forças políticas de culturas muito diferentes, dificultando a interlocução. O fato de a secretaria de meio ambiente ter passado por freqüentes trocas de secretário e ter sido comandada por políticos de pouca expressão dentro do governo e sem experiência profissional ou tradição de atuação na área ambiental também foi causa de enfraquecimento político, causando dificuldades de articulação e inserção na construção política do governo. Representante de entidade ambientalista afirma: “a importância que o governo dá ao meio ambiente depende do dinheiro e de quem é colocado na frente do cargo. No governo Célio, a SMA não tem dinheiro e ninguém de expressão na frente, então não é importante politicamente, é um mero chavão político” (membro de entidade ambientalista, entrevista em 12/00)

4.3 Avaliação comparativa das políticas ambientais urbanas em Belo Horizonte nos anos 90

A metodologia utilizada para a avaliação das políticas ambientais urbanas desenhadas e implementadas pelas gestões estudadas é um aperfeiçoamento da metodologia construída para a pesquisa “Biodiversidade, População e Economia” (Braga, 1997), cuja tônica reside na investigação da compatibilidade entre discurso e prática.

O primeiro passo na construção da metodologia analítica foi a criação de uma caracterização geral das políticas ambientais urbanas, aqui denominados posturas urbano-ambientais locais⁵⁵.

A primeira postura urbano-ambiental local, denominada “Ausente”, tem como preocupação central a promoção do crescimento econômico local e a desconsideração do preço ambiental que se paga por isso. A Segunda postura, denominada “Compulsória”, ainda possui a promoção do crescimento econômico como preocupação central e desconsideração do preço ambiental que se paga por isso, mas ações ambientais são levadas a cabo quando são um imperativo ditado por níveis superiores (estadual, nacional ou internacional). Na postura “Conservadora” há um reconhecimento do preço ambiental a ser pago pelo crescimento econômico, e uma ação ambiental pontual espontânea em casos de forte impacto sobre as atividades econômicas/produtivas e forte repercussão na imprensa. A postura “Estratégica” ainda tem no crescimento econômico a preocupação central, mas pauta-se por uma visão estratégica, não pontual, da política ambiental que tem na negociação para o controle poluição e na proteção e manejo de alguns recursos naturais sua ênfase. Entretanto, na postura “Estratégica” as ações de política ambiental são fortemente condicionadas, limitadas, por interesses econômicos e/ou políticos particulares. A última postura, denominada “Eco-cidadã”, tem ênfase na qualidade de vida, a ação ambiental é abrangente e condicionada mais por interesses coletivos do que por interesses econômicos e/ou políticos particulares, nela os conflitos são socialmente reconhecidos e trabalhados, e a política, o fazer política, ocupa lugar de destaque.

⁵⁵ Para definição das posturas ambientais, partimos de Colby (1990), que estuda a evolução dos paradigmas sobre desenvolvimento e meio ambiente identificando a existência de cinco padrões, e o cotejamos com as matrizes discursivas de Acserald (1999) e com quatro “momentos” distintos de atuação ambiental do poder público e da sociedade civil no plano local em nosso país. Tais “momentos” foram identificados a partir de revisão bibliográfica e experiências anteriores de pesquisa. Ver Braga (1997) para resumo do trabalho de Colby e identificação dos “momentos” de atuação ambiental no Brasil.

As posturas são utilizadas em um primeiro momento para a classificação do discurso urbano-ambiental das gestões analisadas. Tal classificação foi feita através de uma simples comparação entre as linhas básicas do discurso, descritas no item anterior, e as linhas básicas esperadas para as posturas.

Em um segundo momento, a prática da política urbano-ambiental é cotejada às posturas. Para tanto, estas foram desdobradas em princípios, ações e políticas específicas, o que se propõe a ser um instrumento de monitoramento, avaliação e apreciação das políticas analisadas. Cabe ressaltar que as posturas, por si só, são destituídas de sentido, elas só se tornam expressivas quando a realidade que buscam espelhar é considerada em suas articulações e movimentos (Paula, 1997), quando inseridas no contexto de uma cuidadosa análise que leve em consideração os conflitos e a realidade política, econômica e social do urbano analisado. O estudo de caso aqui realizado tem por base tal integração das posturas a uma análise baseada na percepção de articulações e movimentos.

Cabe ressaltar que uma localidade ou uma gestão pública não atua segundo uma única postura em todas as áreas de política ambiental urbana, e sim a partir de uma combinação de diferentes posturas nas diversas áreas chave da mesma. Por isso, o desdobramento das posturas para efeitos de análise foi realizado a partir do exame de sete áreas chave de política ambiental urbana. São elas:

1. Incorporação da dimensão ambiental nas diretrizes de políticas de desenvolvimento local.
2. Interação e participação
3. Legislação ambiental
4. Organização espacial da cidade
5. Regulação das atividades poluidoras/degradadoras
6. Ações de melhoria da qualidade de vida urbana
7. Estrutura gerencial

Uma descrição detalhada da metodologia de análise e desdobramento para cada uma das 7 áreas chaves encontra-se no anexo metodológico.

A análise detalhada com base na metodologia construída restringi-se ao período 1989-2000, não tendo sido aplicada aos primeiros 5 anos de existência do sistema municipal de política ambiental. Entretanto, a partir das entrevistas e fontes documentais consultadas, pode-se afirmar que, de maneira geral, nos seus primeiros anos, a política ambiental de Belo Horizonte seguiu uma abordagem tipo “conservadora”, cuja tônica residiu na criação de leis e normas, com o reconhecimento da degradação do ambiente da cidade fruto de seu crescimento, mas com visão pontual dos problemas e ações voltada para questões isoladas e temas pouco conflituosos.

O discurso das gestões 89-92 e 97-00 apontam para uma postura “estratégica” na gestão ambiental urbana, uma vez que a preocupação central ainda é o crescimento econômico mas há uma visão estratégica, não pontual, da política ambiental, que tem na negociação para o controle poluição e na proteção e manejo de alguns recursos naturais sua ênfase. A o discurso da gestão 93-96 aponta para uma postura eco-cidadã, pois sua ênfase reside antes na qualidade de vida que no crescimento econômico, a ação ambiental é abrangente e condicionada mais por interesses coletivos do que por interesses econômicos e/ou políticos particulares, havendo também o reconhecimento dos conflitos.

Para avaliar até que ponto o discurso se casa com a prática das políticas elaboradas e/ou implementadas nas gestões, aplicamos a metodologia de avaliação para cada uma delas, cujos resultados estão resumidos no quadro 1. Observe-se que houve um avanço significativo na prática da gestão urbano-ambiental da gestão 89-92 para a gestão 93-96, pois a primeira adotou uma postura conservadora em transição para estratégica, enquanto a segunda adotou uma postura estratégica em transição para a eco-cidadã. Já na gestão 97-00 houve um pequeno retrocesso, uma vez em áreas onde se iniciava transição para postura eco-cidadã houve um retorno à postura estratégica, excetuando o aspecto da organização espacial da cidade onde houve uma consolidação da postura eco-cidadã.

Há um leve descompasso entre a prática da política urbano-ambiental e o discurso nas gestões Azeredo, onde a prática aponta para uma postura conservadora em transição para a estratégica ao passo que seu discurso corresponde a uma postura estratégica, e Patrus, onde a prática aponta para uma postura estratégica em transição para a eco-cidadã, enquanto o discurso para uma postura eco-cidadã. Na gestão 97-00 ambos, discurso e prática, apontam para uma postura estratégica.

Quadro 2 – Posturas de política ambiental urbana

	gestão 89-92	Gestão 93-96	gestão 97-00
Internalização	conservadora	estratégica/eco-cidadã	estratégica
Legislação ambiental	estratégica	estratégica	estratégica
Interação e participação	conservadora	estratégica	estratégica
Organização espacial	conservadora/estratégica	eco-cidadã	eco-cidadã
Controle ambiental	conservadora	conservadora/estratégica	estratégica
Ações de melhoria da qualidade de vida	conservadora/ estratégica	estratégica/eco-cidadã	estratégica
Estrutura gerencial	conservadora	estratégica	estratégica
Postura de política ambiental urbana	conservadora em transição estratégica	estratégica em transição eco-cidadã	estratégica

Fonte: elaboração própria

Incorporação da dimensão ambiental nas políticas urbanas

A prática da incorporação da dimensão ambiental nas políticas urbanas para a gestão 89-92 corresponde à postura conservadora. A representação de cidade que prevalece é a tecno-material e a incorporação da dimensão ambiental é ocasional, sob a forma de programas e parcerias pontuais em áreas pouco conflituosas.

Para a gestão 93-96, a prática de incorporação da dimensão ambiental corresponde a uma combinação entre as posturas estratégica e eco-cidadã. A matriz discursiva adotada corresponde à da postura eco-cidadã, pois a representação que prevalece é a da cidade como espaço político. Já naquilo que se refere à incorporação da dimensão ambiental nas políticas de desenvolvimento, esta corresponde à postura estratégica, pois a dimensão ambiental é internalizada de maneira mais ampla apenas quando atende a interesses políticos específicos ou se mostra instrumento eficaz de luta política.

A prática da gestão 97-00 corresponde à postura estratégica. A representação de cidade que prevalece é a da cidade como espaço da qualidade de vida. O grau de incorporação foi avaliado como correspondente ao esperado na postura estratégica, pois a dimensão ambiental é internalizada de maneira mais ampla apenas quando atende a interesses políticos específicos ou é instrumento eficaz de luta política.

Legislação ambiental

Quadro 3 – Legislação ambiental

	gestão 89-92	gestão 93-96	Gestão 97-00
Qualidade da legislação ambiental	eco-cidadã	eco-cidadã	eco-cidadã
Regulamentação	estratégica	eco-cidadã	eco-cidadã
Forma de aplicação	conservadora	conservadora	conservadora
Velocidade na aplicação	conservadora	estratégica	conservadora

Fonte: elaboração própria

Os dois primeiros aspectos avaliados, qualidade e regulamentação da legislação dizem respeito à concepção formal da mesma, enquanto os dois últimos dizem respeito à prática de sua aplicação. Observe-se que uma legislação avançada com regulamentação completa aliada a uma prática conservadora, denota a prevalência de uma postura do tipo estratégica, onde os instrumentos legais são de alta qualidade, mas a prática se dá a partir de interesses específicos. Já uma legislação avançada, de regulamentação incompleta e aplicação conservadora, pende mais para uma transição de posturas conservadora para o tipo estratégica.

O aspecto qualidade da legislação ambiental municipal corresponde à postura eco-cidadã para as três gestões, uma vez que a legislação vigente durante todo o período confere ao município o exercício da autonomia na gestão ambiental, legislando concorrentemente, suplementarmente e em interesse local de forma ampla e com parâmetros mais restritivos que a legislação superior.

À gestão Azeredo, onde a regulamentação encontrava-se incompleta - o licenciamento ambiental carecia de regulamentação - foi atribuída a postura estratégica. Para as gestões Patrus e Célio de Castro a postura correspondente para o aspecto regulamentação foi a eco-cidadã, pois embora a lei de licenciamento ambiental, que completa a regulamentação da lei ambiental da cidade, tenha sido aprovada em 1997, sua formulação e negociação política foi realizada pela gestão anterior.

No que se refere à forma de aplicação da legislação, as três gestões foram avaliadas como conservadora, devido à prática de aplicação da lei caso a caso, sem diretrizes claras que funcionassem como linha mestra.

No que se refere à velocidade de aplicação, nas gestões 89-92 e 97-00 prevaleceu a postura conservadora, pois em geral esta era morosa, ganhando agilidade apenas quando convinha a interesses econômicos ou políticos particulares. Na gestão 93-96 a postura que prevaleceu foi a estratégica, uma vez que a aplicação da lei era ágil na maior parte dos casos, tornando-se morosa em áreas de conflito.

Interação e participação

Quadro 4 – Interação e participação

	gestão 89-92	gestão 93-96	gestão 97-00
Interação interna	conservadora	estratégica	conservadora
Sistemática de definição de prioridades	conservadora	conservadora	conservadora
Conselho Municipal de Meio Ambiente	conservadora	estratégica	conservadora
Mecanismos/instâncias de participação	conservadora	estratégica	eco-cidadã
Audiências públicas e conferências	conservadora	estratégica	estratégica

Fonte: elaboração própria

Fica clara a postura conservadora adotada pela gestão 89-92 e a predominância da postura estratégica na gestão 93-96. Na gestão 97-00, houve uma combinação de postura conservadora na interação com a existência de mecanismos de participação bastante avançados, o denota a prevalência de uma postura estratégica, com a abertura de canais de participação que tem pouco impacto na prática administrativa devido a estratagemas burocráticas.

Quadro 5 – Interação interna

	gestão 89-92	gestão 93-96	gestão 97-00
Sistema de informações de fácil acesso	não	não	não
Grupos e equipes temáticos com funcionários de diversos órgãos	não	sim	sim
programas ambientais executados em conjunto por vários órgãos	sim	sim	sim
licenciamento ambiental integrado a alvarás de localização	sim	sim	sim
assessoria ambiental que trabahe com todos os órgãos da administração	não	sim	não
Interação interna	conservadora	estratégica	conservadora

Fonte: elaboração própria

As três gestões adotaram uma postura conservadora no aspecto sistemática de definição de prioridades da política ambiental. Embora formalmente caiba ao COMAM a responsabilidade de decidir

sobre prioridades e diretrizes de política, o executivo tomou a iniciativa de fazê-lo, deixando ao Conselho um caráter consultivo, em lugar de deliberativo, nesta questão.

De acordo com o previamente discutido, a composição paritária formal do Conselho Municipal de Meio Ambiente não funcionou como tal na prática de seu funcionamento, nas três gestões. Em todas elas seu caráter foi deliberativo e ele esteve atuante com reuniões regulares. Em nenhuma delas a escolha dos membros do Conselho se deu por coletivo mais amplo que ele próprio. A permeabilidade a interesses particulares variou ao longo da década, sendo maior nas gestões 89-92 e 97-00, nas quais conselho foi fortemente instrumentalizado pelo executivo municipal. Portanto, a postura predominante nas gestões 89-92 e 97-00 foi a conservadora, enquanto na gestão 93-96 prevaleceu a postura estratégica.

No que se refere aos mecanismos e instâncias de participação popular, excluindo o Conselho que já foi avaliado, na gestão 89-92 a postura adotada foi a conservadora, pois os mecanismos de participação se constituíam em meros mecanismos de consulta e legitimação. A gestão 93-96 adotou postura estratégica, uma vez que existiam mecanismos de participação popular efetiva, dentre os quais destaca-se o orçamento participativo, mas eles ainda não se encontravam plenamente inseridos na cultura administrativa, estando sua permanência fortemente vinculada à vontade política do chefe do executivo. Já na gestão 97-00 a postura predominante foi a eco-cidadã, uma vez que mecanismos como o orçamento participativo foram estendidos para outras áreas de políticas públicas e se consolidaram, incorporando-se à cultura administrativa.

Para o aspecto audiências públicas e conferências, na gestão 89-92 a postura foi conservadora – audiências regulares para assuntos pouco conflituosos e inexistência de conferências. Nas gestões 93-96 e 97-00 foram a postura foi estratégica, com audiências públicas regulares e conferências de caráter consultivo.

Organização espacial da cidade

No que se refere à organização espacial da cidade, a gestão 89-92 adotou uma combinação de posturas conservadora e estratégica. Já as gestões 92-96 e 97-00 adotaram postura eco-cidadã.

Para o aspecto qualidade da legislação urbanística foi constatada a adoção de uma postura conservadora pela gestão 89-92 e eco-cidadã pelas gestões 93-96 e 97-00. Isto porque, conforme discutido no item marco legal e institucional, a legislação urbanística vigente na primeira das gestões analisadas possuía lógica rígida, a avaliação de usos era funcionalista e esta favoreceu a especulação imobiliária e a concentração de atividades. Já a legislação urbanística elaborada e aprovada na gestão Patrus, possui

lógica flexível, a avaliação de usos tem por base a adequação ambiental e a função social da propriedade é princípio chave.

A avaliação do aspecto características da regulação do uso do solo foi feita a partir do quadro de verificação abaixo.

Quadro 6 – Características da regulação do uso do solo

	gestão 89-92	gestão 93-96	gestão 97-00
Zoneamento urbano tem incorporado dimensão ambiental	não	sim	sim
Zoneamento urbano-ambiental possui caráter regional ou micro-regional	não	não	não
Licenciamento de atividades urbanas integrado a licenciamento ambiental	sim	sim	sim
Parcelamento do solo sujeito a laudo ambiental	sim	sim	sim
Aplicação de instrumentos urbanísticos passa por crivo ambiental	n.a.	sim	sim
Fiscalização periódica do uso do solo urbano	não	não	não
Política de proteção ao patrimônio	sim	sim	sim
Postura	estratégica	eco-cidadã	eco-cidadã

Fonte: elaboração própria

Controle ambiental

Quadro 7 – Controle ambiental

	gestão 89-92	gestão 93-96	gestão 97-00
regulação de atividades poluentes	conservadora	conservadora	estratégica
fiscalização de atividades poluentes	estratégica	estratégica	estratégica
monitoramento indicadores de poluição	estratégica	estratégica	estratégica
licenciamento atividades poluentes	conservadora	conservadora	estratégica
sanções	conservadora	estratégica	conservadora

Fonte: elaboração própria

A postura da gestão 89-92 foi predominantemente conservadora. Já na gestão 92-96 percebe-se uma transição em direção à postura estratégica, que é consolidada na gestão seguinte.

A abordagem de regulação de atividades poluentes preponderante até a aprovação da lei de licenciamento ambiental foi a punição e correção, acompanhada de prevenção e

controle/acompanhamento. Nas duas primeiras gestões a prevenção deu-se através de trabalho conjunto com a secretaria de atividades urbanas, pelo qual alvarás de funcionamento de atividades potencialmente poluidoras eram submetidos a parecer da secretaria de meio ambiente. O controle e acompanhamento funcionou para as emissões atmosféricas de veículos à diesel através da Operação Oxigênio e para atividades denunciadas ao COMAM. Por esta razão, atribuímos a ambas a postura conservadora. Com a aprovação da lei de licenciamento em 1997 e o início das atividades de licenciamento dos órgãos pertencentes à administração municipal em 1998, a prevenção via licença prévia cresceu de importância frente às atividades de punição e de acompanhamento, recebendo a terceira gestão a atribuição postura estratégica.

A fiscalização de atividades poluentes deu-se em todo o período analisado em função da demanda, principalmente em função de denúncias de irregularidades ou solicitações feitas tanto por canais oficiais quanto pela mídia ou pela população. Esta foi a regra para o controle da poluição hídrica, sonora, para o licenciamento de atividades e para fauna e flora. O controle da poluição atmosférica e da movimentação de terra obedeceu a uma lógica distinta. Para estes, houve fiscalização a partir de planejamento amplo, por iniciativa do órgão ambiental municipal, em especial no que se refere à Operação Oxigênio, programa de fiscalização de emissão de veículos a diesel, que monitora os ônibus urbanos periodicamente e realiza *blitz* em vários pontos da cidade para averiguação de caminhões e utilitários. Portanto, as três gestões adotaram postura estratégica na fiscalização de atividades poluentes, que em geral respondeu a denúncias ou solicitações, mas seguiu planejamento em áreas específicas.

Em relação ao aspecto monitoramento dos indicadores de poluição, as três gestões adotaram postura estratégica. O departamento de controle ambiental da secretaria de meio ambiente possui sistemática de monitoramento de poluição sonora e poluição atmosférica por fontes móveis, possuindo equipe de fiscais capacitados e equipamento básico de medição. Não há monitoramento para outros parâmetros, exceto quando do acompanhamento de cumprimento de sanções através da contratação de serviços de órgãos públicos estaduais ou de empresas. Devido ao número insuficiente de fiscais e à falta de equipamentos mais sofisticados, o departamento não se encontra preparado para monitorar emergências de poluição hídrica, atmosférica não veicular ou do solo.

As gestões 89-92 e 93-96 adotaram postura conservadora em relação ao aspecto licenciamento, enquanto a gestão 97-00 adotou postura estratégica. Nas duas primeiras gestões o licenciamento corretivo superou o preventivo em importância e esteve voltado apenas para atividades de interesse local. Na terceira gestão, percebe-se o início de um movimento de inflexão, com o licenciamento preventivo ganhando importância vis-a-vis o corretivo, mas este ainda se encontrou restrito às atividades de interesse local, inexistindo uma sistemática de licenciamento metropolitano ou micro-regional.

O COMAM aplica sistematicamente sanções a poluidores e degradadores. Entretanto, em maior ou menor grau, os infratores influíram no sentido de reverter ou minimizar as punições aplicadas. Nas gestões 89-92 e 97-00 esta capacidade de influência do infrator foi mais aguda. Na gestão 93-96 houve influência dos infratores, mas esta se viu restrita a questões de pouca visibilidade pública ou a àquelas onde havia grande interesse político do executivo municipal. Por esta razão, as gestões Azeredo e Célio de Castro foram avaliadas como adotando postura conservadora, enquanto a gestão Patrus recebeu a avaliação de postura estratégica.

Ações de melhoria da qualidade de vida urbana

Quadro 8 – Ações de melhoria da qualidade ambiental

	gestão 89-92	gestão 93-96	gestão 97-00
áreas verdes	conservadora	estratégica	estratégica
saneamento	conservadora	estratégica	estratégica
resíduos sólidos	estratégica	eco-cidadã	eco-cidadã
educação ambiental	estratégica	eco-cidadã	estratégica
saúde preventiva	estratégica	estratégica	estratégica
áreas de risco	conservadora	estratégica	estratégica

Fonte: elaboração própria

A postura adotada pela gestão 89-92 foi uma combinação de conservadora e estratégica. Já na gestão 93-96 predominou postura estratégica, com transição para postura do tipo eco-cidadã. Houve predominância da postura estratégica na gestão 97-00.

O cuidado com as áreas verdes foi um dos carros chefe da Secretaria de Meio Ambiente nas três gestões estudadas, com a existência de programas formais que aliavam ações de recuperação, incrementação e valorização da arborização e cumpriam papel de planejamento para o setor. Ao longo da década de 90 foram criados e implementados parques e praças, a arborização das ruas foi recuperada e ampliada, o município tomou em suas mãos o controle da poda e corte de árvores. Apesar de todo o esforço efetuado, as áreas verdes existentes no município ainda são mal distribuídas, sendo as regiões Norte, Venda Nova, Leste, Noroeste e Barreiro as mais carentes.

Tabela 7 - Parques implantados em Belo Horizonte, por administração regional

Regional	até 1988	1988-92	1993-96	1997-00	Em implantação	Total
Barreiro	-	-	-	-	3	3
Centro-Sul	3	-	4	1	2	10
Leste	1	-	-	1	-	2
Nordeste	1	2	3	-	-	6
Noroeste	-	-	1	-	1	2
Norte	-	-	1	-	-	1
Oeste	-	-	1	3	3	7
Pampulha	1	-	2	3	3	9
Venda Nova	-	1	-	-	-	1
Belo Horizonte	6	3	12	8	12	41

Fonte: Belo Horizonte (2000)

O Programa Verde Vivo da gestão 89-92 envolveu: o tombamento da Serra do Curral; a criação por decreto de 18 parques públicos, a maioria dos quais não chegou à etapa de implementação; adoção de praças, jardins e canteiros; a municipalização do controle de corte e poda; o incremento e recuperação da arborização das ruas da cidade; o cadastramento informatizado da arborização. Ao final da gestão, o índice de áreas verdes para áreas públicas já implantadas do município havia subido de 4,2 m² por habitante (dado de 1989), para 18,8m² por habitante (dado de 1992), enquanto o índice considerando áreas públicas protegidas, arborização urbana e praças subiu de 12,44 m²/habitante para 27,15 m²/habitante (Belo Horizonte, 1992).

Na gestão 93-96 houve mudança significativa na visão da política de áreas verdes, com o objetivo de “levar o verde do papel para as ruas”. A preocupação central foi com a implantação dos parques criados por lei, a recuperação dos parques em más condições de funcionamento e a descentralização das áreas verdes, atendendo prioritariamente as áreas mais carentes. Nos 4 anos da gestão foram implantados 12 parques, adotando-se uma estratégia de implantação gradual, na primeira fase, com pequenos investimentos, garantia-se uma infra-estrutura mínima para que o parque começasse a ser utilizado, em etapas seguintes, de acordo com as demandas da comunidade de usuários, novos investimentos eram feitos. Dos 6 parques existentes até então, 3 foram recuperados e dotados de condições adequadas de infra-estrutura. A recuperação também foi a tônica da política para as praças, das 200 existentes antes de 1993, foram recuperadas 150, outras 50 foram criadas e implementadas na gestão. Deu-se continuidade ao projeto de cadastramento informatizado da arborização. Em todos os parques houve trabalho de educação ambiental e ampliação e fortalecimento das comissões gestoras compostas por representantes da população e da secretaria.

Na gestão 97-00 a tônica foi a mudança da ênfase na criação e implantação de parques para a proteção de áreas verdes que estão sendo invadidas e depredadas na periferia, através de programa de integração sócio-econômica-ambiental entre estas áreas e as comunidades vizinhas e a implantação de uma infra-estrutura mínima. Durante a gestão, alguns parques foram implantados através de medidas compensatórias, investiu-se no incremento do programa de adoção de praças, jardins e canteiros. Investiu-se também no aprimoramento do sistema informatizado de cadastro de áreas verdes, sendo incorporadas ferramentas de geoprocessamento e utilizadas imagens de satélite para acompanhamento da evolução das manchas verdes urbanas. A Secretaria de Planejamento realizou projeto de reforma e revitalização social, cultural e ambiental das praças da cidade.

Em razão do acima descrito foi atribuída a postura conservadora para gestão Azeredo e estratégica para as gestões Patrus e Célio de Castro.

Durante a gestão Azeredo, a questão do saneamento foi tratada apenas através da realização de obras de ligações de água e esgoto em áreas da cidade com grande déficit de saneamento, em especial as vilas e favelas. Antes da gestão Patrus, Belo Horizonte se omitiu na discussão do saneamento, pois havia a compreensão de que, se havia a concessão à COPASA, o município não precisava se preocupar com a questão. Em 1993 foi criado o núcleo de saneamento na prefeitura, com o objetivo era construir um trabalho de referência na área, inserir na administração municipal discussão global do tema, que integrasse água, esgoto, drenagem, limpeza urbana e controle de vetores, propor uma política municipal de saneamento ambiental e rediscutir o contrato com a COPASA. Na gestão Célio de Castro a discussão sobre água e saneamento foi aprofundada e foi construída proposta de arcabouço institucional para definir os papéis do município e da concessionária estadual na gestão e criado sistema de municipal de políticas para o setor.

A gestão do saneamento será discutida de forma mais aprofundada no próximo capítulo. Por hora, a atuação das três gestões em saneamento básico foram assim avaliadas: gestão 89-92, postura conservadora, pois a atuação local limita-se à provisão e manutenção de galerias de drenagem e obras para provisão de ligações de água e esgoto em áreas não atendidas pela concessionária, em especial as de urbanização sub-normal; gestões 92-96 e 97-00, postura estratégica, pois o município exerce parcialmente seu papel de agente concedente e regulador, fiscalizando a atuação da concessionária, também provê drenagem e ligações de água e esgoto em áreas não atendidas pela concessionária, em especial as de urbanização sub-normal.

Os serviços de limpeza urbana e coleta de resíduos sólidos são feitos por uma autarquia municipal, a SLU (Superintendência de Limpeza Urbana) que recebeu na década de 90 entre 8% e 10% do orçamento

municipal. O município possui aterro sanitário e usina de compostagem cujo início de funcionamento data de 1975.

Dentre as principais atividades desenvolvidas no setor pela gestão 89-92, destacam-se a ampliação da coleta de lixo domiciliar, a adequação do aterro sanitário para finalidade energética, a inauguração da usina de purificação de biogás, a instituição do uso de containers na coleta de lixo hospitalar, a construção de sedes de apoio operacional aos trabalhadores da limpeza urbana, a implantação de projeto piloto de coleta seletiva, o projeto de educação para a limpeza urbana em escolas, os mutirões de limpeza em favelas e a elaboração de uma nova política de treinamento e benefício para os funcionários. Embora dotado de abordagem conservadora, o serviço de limpeza urbana implantado foi de alta qualidade, com eficiência e amplitude na coleta e atualização tecnológica no tratamento.

Com a gestão 93-96 houve uma mudança nas diretrizes de atuação em limpeza urbana, com a elaboração de um planejamento amplo para o setor baseado no tripé valorização do trabalhador, mobilização popular e consistência tecnológica. Na gestão 97-00 foi dada continuidade aos trabalhos da gestão anterior.

A consistência tecnológica consistiu de medidas técnicas para prolongar a vida útil do aterro e reduzir seu impacto ambiental sobre o entorno, do desenvolvimento e implantação das usinas de reciclagem de entulho e da renovação da frota de equipamento de coleta.

A mobilização popular se deu através de projetos de educação para a limpeza urbana, que além do programa formal em escolas investiu na formação de multiplicadores da limpeza urbana e em diversas ações de caráter lúdico e cultural como passeatas pela limpeza urbana, ações teatrais nos ônibus e praças, oficinas de arte com o lixo, carnaval da limpeza urbana e olimpíadas.

A valorização do trabalhador foi o grande destaque do trabalho da SLU no período. Foi efetuado um amplo programa de alfabetização, realizado nas próprias unidades de trabalho, que atendeu a aproximadamente 500 funcionários. Os pontos de apoio aos varredores de rua foram remodelados e dotados de cozinha, banheiro e armários individuais, as mesas grandes de refeitório foram substituídas por mesas menores, mais aconchegantes. Foram implantados os micro-pontos de apoio, pequenas cabines com sanitário, fogareiro, água potável e armário em substituição às antigas caixas de ferramentas. Merece destaque o trabalho psicológico, educativo e artístico em grupo para a melhoria da auto-estima dos trabalhadores, cujos resultados, sentidos a curto prazo, mudaram a imagem que os trabalhadores tem de si e incutiram na população respeito e carinho.

Conforme o acima exposto, respondemos o quadro de verificação abaixo, a partir do qual o aspecto limpeza urbana foi avaliada para as três gestões.

Quadro 9 – limpeza urbana

	gestão 89-92	gestão 93-96	gestão 97-00
adequado tratamento ao lixo coletado	sim	sim	sim
atendimento universal da coleta em áreas urbanizadas	não	sim	sim
atendimento especial em áreas de urbanização sub-normal	sim	sim	sim
programas de incentivo à redução da produção de lixo	não	sim	sim
programas de reciclagem e coleta seletiva	sim	sim	sim
programas de valorização trabalhador	não	sim	sim
programas de educação e mobilização comunitária	sim	sim	sim
participação popular na definição diretrizes da política de resíduos sólidos	não	sim	sim
integração a outras políticas	não	sim	sim
Postura	estratégica	eco-cidadã	eco-cidadã

Fonte: elaboração própria

A educação ambiental foi considerada prioritária na política de meio ambiente das três gestões estudadas.

Na gestão Azeredo, a educação ambiental formal, realizada através de parcerias com as secretarias de educação e de cultura, foi a que recebeu maior atenção ao lado da produção de material informativo sobre problemas ambientais do município, os chamados cadernos de meio ambiente. Outras atividades de destaque foram a criação de oficinas de educação ambiental voltadas ao público geral, tanto nos parques quanto na sede da secretaria, os salões do humor e meio ambiente e a realização da conferência internacional de imprensa e meio ambiente preparatória para a Rio 92.

Os destaques na gestão Patrus foram o projeto Abelha e o Cevae. O objetivo do projeto Abelha era construir uma dinâmica de multiplicação de ações de educação ambiental. O projeto compreendia 25 sub-projetos em áreas variadas, o principal deles a organização das comissões locais de meio ambiente, as colméias, através das quais se discutia e implementavam ações de educação ambiental e mobilização popular. O Cevae, Centro de Vivência Agro-Ecológica, projeto de educação ambiental e abastecimento alimentar no qual a comunidade, implantado em parceria com Rede de Tecnologias Alternativas, consistia na troca de informações e aprendizado coletivo sobre plantas medicinais, plantação comunitária de

hortaliças, compostagem e separação de lixo, cozinha ecológica, dentre outros. As oficinas de educação ambiental e os programas de educação ambiental na escola tiveram continuidade e a eles foi adicionado curso itinerante de formação ambiental de duração semestral.

Na gestão Célio de Castro, merecem destaque as oficinas de educação ambiental, em torno das quais gira a produção de material educativo e o envolvimento da comunidade, e o curso cidade educadora. O curso “Belo Horizonte, cidade educadora” tem por objetivo associar sensibilização, informação e reflexão cidadã, tratando de cinco temas: água no meio urbano, a fauna e flora urbana, uso e ocupação do solo, conflitos ambientais, o ser humano e a cidade. Dos projetos iniciados nas gestões anteriores foi dada continuidade, além das oficinas, aos projetos conjuntos com as secretarias de educação e cultura e ao projeto Cevae.

Portanto, no que se refere ao aspecto educação ambiental, as gestões 89-92 e 97-00 adotaram postura estratégica, uma vez que a educação ambiental formal foi realizada de forma ampla, em toda a rede de ensino local e a educação ambiental para a população em geral pautou-se por programas não pontuais próprios ou em parceria, tanto de caráter informativo quanto de conscientização. Já a gestão 93-96 adotou postura eco-cidadã, educação ambiental desenvolvida em parcerias, através de atividades planejadas, enfocando conscientização e exercício de cidadania.

No que se refere ao aspecto saúde preventiva, as três gestões adotaram postura estratégica. A atuação em saúde preventiva nos anos 90 consistiu em campanhas permanentes de vacinação, ações planejadas e permanentes de controle de zoonoses e de vigilância sanitária, bem como ações educativas integradas a ações de saúde curativa.

No aspecto áreas de risco, a gestão 89-92 se comportou de acordo com postura conservadora, pois sua atuação se deu de forma pontual, prioritariamente via ações de socorro em emergências. A abordagem preventiva se deu através de ações de canalização de corpos d'água e contenção artificial de encostas, acompanhada da remoção compulsória e pouco criteriosa da população em áreas de risco. As gestões 92-96 e 97-00 adotaram postura estratégica, pois a atuação se deu com base em um planejamento cuidadoso que envolveu programas regulares de contenção de encostas e tratamento de corpos d'água. A remoção de população foi criteriosa e integrada à política municipal de habitação. A nova lei de uso e ocupação do solo contempla restrições à impermeabilização total do solo. A ação de socorro em emergências também foi aperfeiçoada e passou a envolver a própria população, a quem foi dirigido um programa educativo preventivo. A estratégia preventiva consiste em monitoramento das áreas de risco ao longo de todo o ano, com vistorias e realização de pequenas obras emergenciais de eliminação da situação de risco, além da realização de obras estruturantes que tratam as causas dos problemas.

Estrutura gerencial

Quadro 10 – Estrutura gerencial e infra-estrutura

	gestão 89-92	gestão 93-96	gestão 97-00
equipe profissional	estratégica	estratégica	estratégica
formação/capacitação profissional	compulsória	compulsória	compulsória
perfil secretário	compulsória	estratégica	ausente
infra-estrutura	conservadora	conservadora	estratégica

Fonte: elaboração própria

A postura das três gestões com relação ao aspecto equipe profissional foi avaliada como estratégica – equipe composta por profissionais de formações e grupos sociais diversos atuando em conjunto, mas é insuficiente para atender ao volume de trabalho e não possui formação e/ou atuação interdisciplinar. Já em relação ao aspecto formação e capacitação profissional, todas foram avaliadas como compulsória, uma vez que cabe aos próprios funcionários a iniciativa de capacitar-se, sendo que o apoio para tanto não segue regras pré-definidas, claras e de aplicação universal. Para o aspecto perfil do secretário de meio ambiente, a postura da gestão Azeredo foi avaliada como compulsória (secretário pouco expressivo politicamente com tradição e experiência profissional na área ambiental), a gestão Patrus como estratégica (secretário com expressão política dentro do governo, com experiência e tradição na área ambiental), e a gestão Célio de Castro como ausente (secretário pouco expressivo politicamente e sem tradição de atuação profissional na área ambiental).

Quadro 11 – Infra-estrutura

	gestão 89-92	gestão 93-96	gestão 97-00
secretaria é informatizada	sim	sim	sim
equipamentos processamento de dados adequados	não	não	não
sistema de informações geográficas	não	não	sim
veículos para fiscalização	sim	sim	sim
espaço físico adequado	não	não	sim
equipamentos de telefonia e comunicação de dados adequados	não	não	não
equipamento de análise de parâmetros básicos de fiscalização de poluentes	sim	sim	sim
Postura	conservadora	conservadora	estratégica

Fonte: elaboração própria

Capítulo 5 - Interesses e governos em disputa nas práticas ambientais urbanas em Belo Horizonte nos anos 90: casos emblemáticos

O capítulo discute as disputas em torno das práticas ambientais urbanas em Belo Horizonte nos anos 90. Devido à amplitude dos interesses em disputa e dos conflitos institucionais presentes nas políticas ambientais urbanas analisadas, e conseqüente impossibilidade de discussão de todas as suas manifestações, a discussão se dá via análise de casos emblemáticos.

O aqui denominado caso emblemático, envolve tanto episódios de repercussão na opinião pública local e regional, quanto episódios representativos, isto é episódios síntese da complexidade dos interesses envolvidos nas práticas urbanas. A identificação destes casos deu-se através de pesquisas junto à imprensa estadual, em especial os jornais Estado de Minas e O Tempo, ao Conselho Municipal de Política Ambiental e à Curadoria de Meio Ambiente do Ministério Público de Minas Gerais.

Uma vez inventariados, os casos emblemáticos foram classificados em grupos, por semelhança no conflito de interesses gerado ou nas formas de manifestação das disputas, tomando por base a discussão conceitual efetuada no capítulo dois. O primeiro grupo abrange casos que envolvem conflitos entre os critérios e diretrizes de organização espacial da cidade e os interesses específicos de valorização fundiária e imobiliária urbana. O segundo grupo abrange casos que envolvem conflitos entre usos específicos do solo urbano e interesses coletivos de preservação da qualidade ambiental do espaço da cidade. O terceiro grupo abrange casos de disputas entre interesses distintos dentro da esfera do poder público na gestão da cidade e no fornecimento de serviços públicos urbano. À classificação seguiu-se a escolha dos casos mais relevantes em cada grupo para análise em separado, com o objetivo de ilustrar as principais limitações por eles trazidas à formulação e implementação de políticas ambientais urbanas.

5.1. Valorização fundiária e imobiliária urbana

A implementação de políticas ambientais urbanas freqüentemente encontra obstáculo nos processos de valorização fundiária e imobiliária urbana, pois sua lógica, de valorização dos elementos naturais presentes no espaço da cidade e de resgate do *sentido de obra* da mesma, vai em sentido oposto à

lógica de valorização do preço da terra e do fator locacional no mesmo espaço. Neste item são discutidos dois casos de grande repercussão na opinião pública e no espaço político da cidade, que envolvem disputas entre os interesses de organização do espaço urbano e preservação de sua qualidade ambiental e aqueles envolvidos no direcionamento da expansão urbana e valorização imobiliária.

O quadro 12 enumera os casos mais relevantes inventariados nesse grupo, destacando os interesses em disputa.

Quadro 12 – Casos emblemáticos de disputas relativas à valorização fundiária e imobiliária urbana

Caso emblemático	Interesses em disputa
Tombamento da Serra do Curral	Tombamento e preservação da Serra do Curral <i>versus</i> flexibilização de parâmetros urbanísticos no seu entorno
O “vetor sul”	Preservação de nascentes e do perfil topográfico <i>versus</i> abertura de novos loteamentos de luxo
A Lei <i>Frankstein</i>	Manutenção das diretrizes de organização do espaço urbano da cidade <i>versus</i> flexibilização de parâmetros e desobstrução dos entraves à verticalização das áreas mais valorizadas da cidade
Belvedere III	Preservação de nascentes, do perfil topográfico e da ventilação do município <i>versus</i> abertura de bairro de construções de luxo altamente densificadas/verticalizadas
ADE Santa Tereza	Preservação das características urbanísticas e culturais do bairro <i>versus</i> flexibilização de parâmetros urbanístico e permissão de verticalização
ADE Cidade Jardim	Preservação das características urbanísticas do bairro <i>versus</i> flexibilização de parâmetros urbanístico e permissão de verticalização
Verticalização da Pampulha	Preservação das características urbanísticas do bairro <i>versus</i> flexibilização de parâmetros urbanístico e permissão de verticalização

Fonte: pesquisa de campo

O Plano Diretor e a Lei de Uso e Ocupação do Solo do município possuem forte dimensão ambiental, tanto no que diz respeito às condições de adensamento gerais quanto ao estabelecimento de critérios e normas urbanísticas específicas para regiões onde há maior interesse em preservação ambiental.

Entretanto, parte dos dispositivos legais previstos carecem de regulamentação por legislação específica, como é o caso das ADEs (Áreas de Diretrizes Especiais).

As ADEs são um mecanismo favorável à efetivação da política ambiental do município, mas como a maior parte delas ainda não foi regulamentada por legislação complementar, setores do mercado imobiliário aproveitam-se do momento para entrar com liminares na justiça que, baseada em legislações antigas e no princípio de “direitos adquiridos”, faz aprovar construções e loteamentos em locais inadequados e segundo critérios contrários aos previstos na legislação urbanística atual. Sobre o assunto, representante de entidade da sociedade civil no COMAM declara que “com a falta de regulamentação das ADEs, damos uma arma para esses setores expansionistas, que ganham na justiça baseados na velha e conhecida lei de propriedade privada, e detonam todo um processo de construção da cidade que está sendo difícil de implementar.” (membro do COMAM, entrevista em 05/01).

Além disso, o jogo político interno ao Conselho Municipal de Política Ambiental, por muitas vezes acaba por determinar a flexibilização de parâmetros legais no momento da aplicação da norma, bem como a recorrência amiúde a expedientes de medidas compensatórias em lugar da prevenção ou da reparação do dano, de forma que a legislação existente muitas vezes não é aplicada a contento.

Quando o assunto envolve conflitos entre interesses difusos de preservação da qualidade ambiental e poderosos interesses específicos relacionados ao mercado imobiliário, é difícil assegurar a prevalência dos primeiros, devido à força dos segundos no sistema político, com defensores encastelados em posições-chave no legislativo e judiciário, e a suas alianças políticas já consolidadas dentro da máquina administrativa e do COMAM.

Na percepção de membros do Conselho, mesmo em se tratando de gestões municipais de vertente democrático-popular, como as administrações Patrus e Célio de Castro, é difícil romper com a ascendência dos interesses imobiliários sobre as decisões tomadas dentro dos órgãos do sistema municipal de meio ambiente. Conforme depoimento de representante de entidade da sociedade civil,

“o executivo geralmente se alinha dentro do COMAM com as construtoras e o mercado imobiliário. BH é uma cidade ingovernável com relação a especulação imobiliária. (...) e isto não se deu só com os governos populistas dos anos 80, também no governo de esquerda há ingerência. (...) O COMAM é palco para você legitimar as questões de interesse do executivo municipal. Quando é do interesse dele, o executivo se alia ao mercado imobiliário, quando, por exemplo, quer construir conjunto habitacional que vai gerar casas para milhares de pessoas sem teto, que vai gerar voto, emprego, ou quando quer desapropriar área para o metrô. Mas quando é para preservar uma área que o município tem interesse que seja preservada, porque o beneficia politicamente, ele fica contra o pessoal do mercado imobiliário, mas isso é muito mais raro.” (membro do COMAM, entrevista em 05/01)

Conforme discutido no capítulo três, o crescimento da cidade nas duas últimas décadas deu-se a partir de dois vetores. O primeiro deles, o norte, que representa o vetor de crescimento da cidade por excelência, a única região onde ainda há áreas não ocupadas, vem sendo ocupado por classes populares. O segundo deles, o sul, cresce sob a forma de maior adensamento e verticalização ou para fora dos limites do município, sendo ocupado pelas classes alta e média alta e representando a área de maior interesse da especulação imobiliária na capital. Ambos ocorrem em territórios de considerável fragilidade ambiental, no caso do primeiro a Bacia da Pampulha⁵⁶ e do segundo a Serra do Curral⁵⁷.

A Lei Frankstein

Dentre os casos emblemáticos de conflitos entre as diretrizes de política ambiental urbana e os interesses do mercado imobiliário, a Lei *Frankstein* é, sem sombra de dúvida, um daqueles de maior repercussão nas últimas décadas. Trata-se de lei aprovada na Câmara e vetada pelo prefeito, cujo projeto foi de autoria do legislativo municipal, redigido às escuras e aprovado às pressas, que tinha como objeto a implementação de mudanças substantivas no Plano Diretor e na Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) do município.

A denominação *Frankstein* faz alusão à figura lendária do monstro montado a partir da junção de pedaços de diferentes cadáveres, comparando-o ao conteúdo e efeitos do referido projeto de lei, na verdade um conjunto de 70 emendas que, caso aprovadas, transformariam a legislação urbanística da cidade em “monstro desforme e grotesco”.

Trata-se, mais precisamente, da Proposição de lei 767/99, emenda de liderança substitutiva ao Projeto de Lei 774/98, aprovada em 8 de novembro de 1999 pela Câmara Municipal. Surpreendeu tanto pela ousadia das medidas que propunha quanto pela maneira com foi apresentada e aprovada, dando entrada na casa legislativa sob a forma de emenda de liderança minutos antes da votação, na qual foi aprovada. A respeito, comenta representante de entidade da sociedade civil no COMAM,

a Lei Frankstein “foi feita da noite para o dia, assinada da noite para o dia, pela maioria do legislativo, que depois recuou e disse que desconhecia o teor do projeto (...) se no passado eles estavam habituados a implementar essas coisas no varejo, passava uma medida ali e outra aqui, atendendo a interesses específicos de alguns seguimentos, principalmente no campo imobiliário, desta vez se entusiasmaram um pouco demais e resolveram fazer no atacado, o que foi um grande erro estratégico que chamou a atenção, não só das entidades, mas da sociedade como um todo. Do dia para a noite toda a população, ou grande

⁵⁶ O caso da Pampulha será discutido em separado à frente, uma vez que reúne disputas e conflitos relacionados aos três grupos – valorização fundiária e imobiliária, uso do solo e conflitos institucionais.

⁵⁷ O caso do vetor sul será agora discutido a partir dos casos do Belvedere 3 e da Lei *Frankstein*.

maioria dela, acordou sem saber qual a cidade em que iria morar nos próximos cinco anos.” (membro do COMAM, entrevista em 05/01)

O referido Projeto de Lei 774/98 propunha diversas alterações na LUOS⁵⁸, Plano Diretor e no Código de obras, tramitava na casa legislativa desde 1998 e não havia sido objeto de debate entre os vereadores.

Merece destaque o contexto no qual ocorreu a aprovação da emenda de liderança. A lei *Frankstein* foi aprovada em uma segunda-feira, primeiro dia útil após a entrega à Câmara em ato público de dois projetos de lei que propunham regulamentações adicionais ao Plano Diretor e à Luos. Os dois projetos entregues à Câmara foram elaborados pelo Conselho Municipal de Política Urbana a partir de diretrizes definidas durante a 1ª Conferência Municipal de Política Urbana, que estabeleceu que “devido ao curto prazo de vigência das leis de Uso e Ocupação do Solo e do Plano Diretor, sua avaliação não deveria gerar mudanças que ferissem os princípios básicos que nortearam sua elaboração, e sim propostas cujo conteúdo esclareça e consolide tais princípios”. (Secretaria Municipal de Planejamento, 1999: 2)

Ainda no que se refere ao processo de aprovação e elaboração da lei, os entrevistados no âmbito desta tese, bem como a cobertura na imprensa regional, foram unânimes em afirmar que ela não foi discutida sequer dentro da Câmara e que vários vereadores declararam ter votado a favor da lei “sem conhecimento da matéria”, ressaltando ainda que o episódio representou claro rompimento do processo democrático de gestão urbana de BH.

No que se refere ao conteúdo da emenda, contrariava diretamente “princípios básicos que vem norteando o planejamento urbano de Belo Horizonte, principalmente o que vincula o adensamento à disponibilidade e capacidade das infra-estruturas instaladas.” (Secretaria Municipal de Planejamento, 1999: 2). Além de propor adensamento e verticalização vertiginosos em áreas consolidadas do centro da cidade⁵⁹, traria prejuízos particularmente agudos no caso de bairros como Luxemburgo, Cidade Jardim, São Bento, Santa Tereza e Pampulha.

Ademais, retirava o poder decisório dos principais Conselhos envolvidos com a política ambiental urbana do município, transformando-os em instâncias meramente consultivas. Sobre o fato, observa relatório sobre a lei *Frankstein* elaborado pela Secretaria Municipal de Planejamento:

⁵⁸ Lei de Uso e Ocupação do Solo.

⁵⁹ Processos de adensamento e verticalização vertiginosos no centro de BH trariam pesados impactos ambientais, tais como: aumento da poluição atmosférica veicular, dado à combinação do aumento de emissões em função do crescimento do tráfego e de efeito de emparedamento do ar; congestionamentos de trânsito devido à sobrecarga sobre o sistema radial; mudanças sobre o microclima com aumento da temperatura média; sobrecarga do sistema de saneamento, que já atingiu seu limite e cuja expansão é obstaculizada pelas características topográficas da região.

“no caso do COMPUR, afeta principalmente a atribuição deste Conselho enquanto instância de recurso. No entanto, as consequências mais perversas recaem sobre o COMAM, pois retirar a autonomia deste conselho significa devolver para o Estado o licenciamento de atividades, o que pode acarretar um grande atraso no processo de aprovação de atividades (enquanto o prazo para emissão de parecer técnico pelo COMAM é de um mês, o do COPAM é de um ano).” (SMP, 1999: 3)

O conjunto de emendas propunha, dentre outros: a exclusão do caráter decisório dos Conselhos setoriais (COMAM e COMPUR); a desautorização do Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural; a desarticulação de normas urbanísticas em áreas estratégicas como a hospitalar e do aeroporto; a redução pela metade da taxa de permeabilização do solo, aumentando assim a interferência das edificações sobre o meio ambiente e agravando risco de enchentes; mudanças nos critérios do macro zoneamento urbano permitindo a presença de construções comerciais em áreas definidas como estritamente residenciais pela Luos; a diminuição dos afastamentos laterais e de fundos em edificações verticais, contrariando assim o direito à privacidade e piorando as condições de salubridade dos vizinhos de novas edificações; a permissão e regularização de loteamentos, ou parte deles, pelo Cartório de Registro de Imóveis à revelia das normas de parcelamento definidas na Luos. Além destas, tornava mais permissivo o zoneamento em pontos estratégicos da cidade, dentre os quais destacamos: a ampliação da zona central; a alteração do zoneamento da área destinada à implantação do aterro sanitário de Capitão Eduardo de forma a inviabilizar sua implantação; a exclusão de quadras da ADE Mangabeiras, Santa Tereza e Central; o estabelecimento de zoneamento mais permissivo para quadras isoladas no bairro Vila Paris, em extensa área região do Isidoro (região de proteção ambiental); a flexibilização nos parâmetros básicos das ADEs do Mangabeiras, Santa Tereza (incluso a elevação de 15 para 24 metros a altura máxima das edificações) e Pampulha (impondo adensamento que desconsidera condições sanitárias adversas da bacia e verticalização que descaracteriza o conjunto arquitetônico tombado pelo patrimônio que se localiza às margens da lagoa). (Proposição de lei nº 767/99)

A mobilização contra a lei *Frankstein* foi iniciada pela imprensa regional, em particular, pelo jornal Estado de Minas, e rapidamente encampada por diversas entidades da sociedade civil do município. Protestos e manifestações na porta da Câmara e da prefeitura municipal sucederam-se à denúncia feita pelo Estado de Minas. Folhetos expondo o conteúdo da lei, criticando seus efeitos e denunciando os vereadores que votaram a seu favor foram impressos em larga escala e distribuídos em vários pontos da cidade.

Opunham-se, “de um lado o setor que quer preservar e que entende a cidade do ponto de vista de qualidade, e do outro, setores que querem demolir ou não preservar em nome do lucro imobiliário e pensam a cidade sob o ponto de vista do valor da terra, tais como a Sociedade dos Engenheiros, o Sinduscom e a CDL” (membro do COMAM, entrevista em 05/01).

A lei *Frankstein* foi vetada na íntegra pelo prefeito, sob a seguinte fundamentação: “restaram constatadas falhas no aspecto formal do processo, dada a ausência de participação popular na elaboração da norma e no aspecto material ou substantivo, face à inobservância dos princípios e regras que encerram o ordenamento urbano municipal e nacional.” (Veto, 1999: 43). Após veto do executivo, sucederam-se calorosos debates na Câmara Municipal, acompanhados pela imprensa regional e entidades da sociedade civil, os quais conseguiram pressionar no sentido da aprovação da manutenção do veto.

Se, por um lado o episódio demonstra a força da mobilização da sociedade em torno da defesa das conquistas obtidas na legislação urbanística, por outro demonstra a fragilidade dos mecanismos institucionais de ordenamento urbanístico e a necessidade de vigilância constante sobre as ações das instâncias políticas locais, que em muitos casos vão de encontro antes a interesses particulares do que a interesses locais coletivos.

O Belvedere 3

O crescimento e expansão urbana de Belo Horizonte no vetor sul ocorre sobre as encostas da Serra do Curral, invadindo áreas da região tombadas em 1959 pelo conselho Consultivo do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (ISPHAN).

Ao longo dos anos, várias áreas são suprimidas da região demarcada como *non aedificandi* pelo tombamento do ISPHAN. Em 1973, decretos municipais aprovam projetos de parcelamento para criação do Bairro Mangabeiras, com 80% da área dentro do perímetro tombado. Três anos depois, a área onde hoje se encontra o Instituto Hilton Rocha, tem sua condição *non aedificandi* retirada por decreto municipal. Alterações sucessivas no zoneamento do bairro Mangabeiras, flexibilizando sua ocupação, tem lugar ao longo dos anos 80. A degradação pelo crescimento urbano desordenado agrava-se na segunda metade dos anos 80 e nos anos 90, em especial com as ocupações de favela no Conglomerado da Serra e no Acaba Mundo e na região do Conjunto Taquaril.

Em 1995, a Serra do Curral, agredida pela mineração e ocupação urbana em seus contrafortes, é eleita símbolo da cidade. Toma corpo a mobilização por sua preservação.

Os loteamentos no extremo sul da cidade, apesar de serem todos aprovados pelo município, são causa direta de degradação ambiental, principalmente no que se refere à preservação das áreas verdes e estabilidade geológica. O terreno é em geral muito acidentado, pois a região é formada pelo pé da Serra do Curral, e as construções são de alto impacto ambiental, exigindo cortes violentos nas inclinações, implantação de muros de arrimo, desmatamentos, soterramento de nascentes e cursos d'água, tudo isso realizado com uma tecnologia que agride o meio ambiente e modifica sobremaneira a paisagem.

Dentre os episódios de agressão ambiental por expansão urbana no vetor sul, aquele de maior impacto ambiental e repercussão pública foi o Belvedere 3, cuja ocupação se deu em moldes totalmente incompatíveis com os imperativos de preservação do entorno. Tal ocupação só foi propiciada em virtude de uma série de violações e concessão de exceções à legislação urbanística e às restrições de adensamento na região, incluída na área tombada da Serra do Curral. As referidas mudanças na legislação urbanística tiveram o objetivo único de atender a interesses dos proprietários dos lotes dotados de grande valor locacional, uma vez que estes são vizinhos ao *shopping* mais sofisticado da capital. Sobre o assunto, observa membro de entidade ambientalista da capital: “o caso do Belvedere 3 não é um caso urbanístico, é um caso de política suja e um caso de polícia mesmo. Houve crime, compra de juiz, compra de perito que analisou a assinatura, compra de membros do COMAM (...) Esse é um tipo de lance final, no qual fizeram o que era necessário fazer, sem medir os meios.” (membro de entidade ambientalista, entrevista em 12/00)

O Belvedere, bairro residencial localizado aos pés da Serra do Curral, foi ocupado em três etapas. Os chamados Belvedere 1 e 2 caracterizam-se por ocupação pouco adensada, residencial de modelo unifamiliar e baixo coeficiente de aproveitamento. Em oposição, o Belvedere 3 caracteriza-se por ocupação de alto adensamento, mista com modelo multifamiliar e alto coeficiente de aproveitamento. Sua paisagem é formada por arranha-ceús de 30 andares de altíssimo luxo, muito próximos entre si, com atividades comerciais nos pilotis e térreo e, em média, 4 unidades residenciais por andar. Isso causa um adensamento impensável quando se considera a fragilidade ambiental da região, a saturação das vias de acesso externo e o padrão prévio de ocupação do bairro.

A respeito, comenta representante de entidade da sociedade civil no COMAM, “ali não poderia ter havido verticalização, era uma bairro literalmente residencial. Hoje aquilo ali virou um caos total. Hoje você vê que o *Shopping* é um casebre se comparado aos espigões do entorno, e há poucos anos o *Shopping* era um monstro perto das casas que tinham ali. Foi uma alteração política, para atender os interesses de uma família proprietária dos lotes” (membro do COMAM, entrevista em 05/01)

Os impactos causados pela implantação do bairro nos moldes descritos são de grande extensão, dentre os quais destacam-se a degradação da Serra do Curral e alteração da paisagem da região sul do

município, o estrangulamento das vias de acesso externo e impactos sobre o microclima de Belo Horizonte.

O adensamento brutal efetuado no Belvedere 3 traz consigo o estrangulamento das vias de acesso à região sul, Av. Nossa Senhora do Carmo/Br 040 e Av. Raja Gabágliã, em processo de saturamento anterior à implantação do bairro e conseqüente caos do transporte e congestionamento das vias da região.

No que diz respeito a Serra, a ocupação intensiva em suas encostas e conseqüente abertura e pavimentação de vias, aumento da circulação de veículos, aumento de vibrações sonoras, implantação de infra-estruturas de saneamento, implicam em desmatamento, aceleração de processos erosivos e de instabilidade dos solos. Mais grave, o Belvedere 3 abre um precedente muito perigoso, pois

“A Serra do Curral continua ameaçada, cada vez que não ficamos alerta, é um setor que reivindica poder construir na sua franja, no momento em que você libera, que alguém tem a infeliz idéia de liberar a ocupação da franja, você permite cada vez mais a ocupação em cotas mais altas, e isso é uma coisa absolutamente impensável, porque a serra já tem parte de seu ecossistema degradado pela mineração, é um cabo de guerra, sabemos que temos que brigar para garantir a preservação do que está lá e que não foi nem garantido através de um instrumento específico, porque o Plano Diretor não é suficiente” (membro do COMAM, entrevista em 05/01)

Segundo estudos efetuados em perícia solicitada pelo Ministério Público, a vedação causada pelos prédios e suas fachadas de vidro irão interferir diretamente no clima da cidade, aumentando as temperaturas médias, uma vez que se constituem em barreira física à circulação das correntes de ar sentido sul-norte, responsáveis pela ventilação e redução da temperatura em grande parte do território da capital.

A alteração nos parâmetros urbanísticos e no zoneamento da região que permitiram tal ocupação ocorreram através de acordos políticos e expedientes judiciais classificados como “criminosos” pelas entidades da sociedade civil e pela imprensa regional.

Proposta pelo executivo municipal e aprovada pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente sem a observância de exigências legais e sem a realização de estudo de impacto ambiental, as alterações na legislação que permitiram o adensamento de grande porte no Belvedere 3 datam da segunda metade da década de 80, no governo Ferrara (1986 a 1988). Quanto às razões que tornaram possível tais alterações, as fontes consultadas apontam para interesses particulares de auferição de sobre-lucro fundiário e imobiliário, uma vez que as edificações de alto luxo aí construídas foram comercializadas a preços astronômicos. Representante de entidade da sociedade civil no COMAM declarou em entrevista à autora que “a razão pela qual isso aconteceu no governo Ferrara, foi que o dono daqueles lotes é uma família muito ligada ao Ferrara, todos sabiam disso, saiu na imprensa inclusive, então o que aconteceu foi que eles mudaram a lei para atender aos interesses dessa família” (membro do COMAM, entrevista em 05/01).

Em 1993, a Curadoria de Meio Ambiente do Ministério Público entrou com ação civil pública contra a Comercial Mineira e outros empreendedores do Belvedere 3, solicitando o embargo dos alvarás de construção e o impedimento da ocupação e venda de lotes. O julgamento da ação pelo Tribunal de Alçada e pelo Tribunal de Justiça de Belo Horizonte deu ganho de causa aos empreendedores sob duas alegações principais. A primeira, de que o embargo violaria os “direitos adquiridos” pelos loteadores. A segunda, de que os danos ambientais fruto do loteamento já haviam ocorrido, isso porque entendia que o único dano causado pelo empreendimento seria a remoção da vegetação e abertura de ruas, já realizados àquela altura, desconsiderando por completo os danos que ocorreriam após a ocupação da área.

Outro fato que se desenrolou na justiça foi o encaminhamento pelo Procurador Geral da Justiça do Estado ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais em 1994 de pedido de anulação do tombamento da Serra do Curral pela Lei Orgânica Municipal, alegando a inconstitucionalidade do mesmo. A Prefeitura envia defesa contrária ao mesmo, mas o Tribunal considera procedente a inconstitucionalidade do ato. Observadores mais atentos relacionam o fato à ação civil de 1993, classificando-o como ação reativa dos empreendedores do Belvedere 3.

Mais tarde, em 1996, o zoneamento permissivo a o adensamento do Belvedere 3 foi ratificado no Plano Diretor, no bojo de mudanças feitas na casa legislativa ao projeto de lei enviado pelo executivo,

“na finalização do Plano Diretor em 1996, houve na Câmara do Vereadores, na calada da noite, uma mudança de zoneamento, tipo assim, no dia seguinte os parâmetros do Belvedere 3 estavam modificados e aprovados, de forma que hoje morremos de medo dos filhotes do Belvedere 3, que quando nascem, nascem dessa forma, absolutamente anti-democrática.” (membro do COMAM, entrevista em 05/01).

O Belvedere 3 é considerado um caso dramático pelos ambientalistas da cidade, pois será impossível reverter o dano causado. Entretanto, parte deles afirma que ele foi um momento importante na história ambiental da cidade, de caráter didático, pois mostrou aos cidadãos que Belo Horizonte não pode ser pensada de acordo com interesses particulares e que é necessário pensar a cidade de forma coletiva, envolvendo a todos. Alguns entrevistados opinaram que, sem o efeito de demonstração do Belvedere 3, mobilizações como as que ocorreram contra a Lei *Frankstein* e pela preservação ambiental e urbanística da Pampulha, teriam sido impossíveis.

5.2. Uso do solo urbano e qualidade ambiental

O presente item discute três casos de disputas entre usos do solo urbano específicos e interesses coletivos de preservação da qualidade ambiental do espaço urbano em Belo Horizonte na década de 90. O quadro 13 traz informações básicas sobre os casos mais relevantes inventariados nesse grupo, destacando os interesses em disputa.

Quadro 13 – Casos emblemáticos de disputas relativas a usos do solo

Caso emblemático	Interesses em disputa
Conjunto Taquaril	necessidades habitacionais das populações carentes <i>versus</i> proteção da área de encosta da Serra do Curral
Córrego Barburão	necessidades habitacionais das populações carentes <i>versus</i> limitações geológicas para implantação de sistema de saneamento básico
Gameleira	eventos de massa no Parque de Exposição da Gameleira <i>versus</i> conforto acústico da população, hospitais e escolas da vizinhança
Mineração	exploração de recursos minerais <i>versus</i> preservação paisagística da Serra do Curral e das nascentes de sua encosta
Favelas e loteamentos irregulares	necessidades habitacionais das populações carentes <i>versus</i> proteção de áreas geológica ou ambientalmente frágeis
Aterro “Capitão Eduardo”	implantação de novo aterro sanitário <i>versus</i> qualidade de vida da população do entorno e interesses de proprietários de terrenos
Dinamização do turismo na Lagoa da Pampulha	construção de um complexo turístico e de negócios nas margens da Lagoa da Pampulha <i>versus</i> preservação paisagística e do conjunto arquitetônico

Fonte: pesquisa de campo

Em entrevista com a autora, os promotores da Curadoria de Meio Ambiente do Ministério Público de MG, declararam que o problema ambiental de maior gravidade na cidade diz respeito aos impactos causados pela mineração, enquanto aqueles que geram o maior número de processos e inquéritos dizem respeito à poluição sonora e questões ligadas ao saneamento básico. Já o Secretário Municipal de Planejamento na gestão 1997-2000 destaca, também em entrevista com a autora, que a habitação de

interesse social é hoje o maior problema ambiental com o qual a capital se depara. Os três casos analisados a seguir referem-se às questões acima apontadas como prioritárias.

Ilegalidade urbana e o caso do Conjunto Taquaril

Como já foi ressaltado, grande parte das habitações sub-normais e ilegais da cidade de Belo Horizonte encontra-se em áreas ambientalmente inadequadas ou causam impacto no ambiente do entorno. Localizam-se, em sua maioria, em áreas verdes, áreas destinadas a implantação de sistema viário, encostas íngremes, áreas de beira de córrego e áreas de risco geológico potencial. Devido à ocupação desordenada, até mesmo áreas adequadas em termos geológico e ambiental, convertem-se em áreas de risco devido à ausência de cuidados e medidas técnicas básicas para garantir a estabilidade do solo.

Em entrevista, o Secretário Municipal de Planejamento da gestão 1997-2000 declarou que

“os loteamentos clandestinos estão virando um problema ambiental grave em Belo Horizonte. Os problemas de áreas de risco ocorrem devido a esse tipo de ocupação, que a despeito de ter uma dimensão social que não pode ser desprezada e contar com a convivência de longo prazo do poder público, é do ponto-de-vista rigoroso ambiental, uma tragédia. Por isso, estamos negociando para segurar loteamentos clandestinos promovidos por cooperativas de sem-casa. (...) ambientalmente, essa ocupação social também gera grandes problemas de saneamento, em todos os sentidos, até para a coleta de lixo. Eu poderia dizer que essa área social é o maior problema ambiental da cidade hoje, um problema que estamos correndo atrás para resolver, mas ele tende a se recriar, o que torna tudo ainda mais complicado.” (Borges, entrevista em 12/00)

Uma vez instalado, um loteamento irregular, uma favela ou um conjunto habitacional sub-normal, que correspondem às zonas de especial interesse social definidas no Plano Diretor, tornam-se uma fonte de conflitos e um dilema para o poder público municipal.

De um lado, os interesses da população que habita essas áreas e a necessidade de se promover a regulamentação fundiária, prover infra-estrutura de saneamento e urbanizar a ocupação. De outro lado, os interesses na preservação das áreas de proteção ambiental e de risco que são alvo de tais ocupações.

Além da dificuldade jurídica para regularização fundiária, a sucessiva flexibilização da legislação de proteção para a regularização das áreas ocupadas acaba por tornar a lei de proteção “letra morta” ao transformar a exceção em regra. A urbanização das mesmas também se transforma em fator agravante ao contribuir para a atração de novas leva populacionais para a área recém provida de infra-estrutura, tornando necessária a realização de novas obras de implantação de infra-estrutura que por sua vez atrai mais população em uma espiral crescente.

Outro problema associado a estas áreas diz respeito à realização das obras de infra-estrutura em si que, além do alto custo e exigência de técnicas não convencionais, podem causar impactos ambientais de peso como no caso da abertura de ruas e obras de drenagem e esgotamento sanitário que, habitualmente, aceleram processos erosivos.

Para a Curadoria de Meio Ambiente do Ministério Público, as obras de saneamento em regiões de ocupação sub-normal se constituem em uma das questões de mais difícil negociação no trabalho por ela efetuado. Os Promotores, que recebem freqüentes denúncias de ausência de saneamento e respectivos impactos sobre os corpos d'água, ressaltam que a negociação com a prefeitura para a realização de tais obras é complicada e truncada, pois “a prefeitura quando não quer resolver, fala que a obra tem que ser aprovada no orçamento participativo e inviabiliza a solução. Principalmente no caso de obras de saneamento básico, eles criam embaraços para a execução, inclusive nos casos em que movemos ação civil pública” (Promotoria, entrevista em 12/00). Por seu lado, a prefeitura alega que, devido ao elevado volume de solicitações e escassez de recursos, não é possível realizar todas as obras sendo necessário um processo democrático de estabelecimento de prioridades, o que se dá por ocasião do Orçamento Participativo, e que a realização de obras não previstas no mesmo por força de solicitação da Curadoria seria uma quebra das regras do jogo democrático e um desrespeito à vontade popular.

O caso do Conjunto Taquaril ilustra com maestria os dilemas acima descritos. Construído pelo poder público em 1987, com situação fundiária irregular e localizado sobre solo geologicamente instável em área de grande declividade, sua população foi estimada em 15 mil pessoas no ano de 1996. Desde sua fundação o Taquaril vem sofrendo processo intenso de ocupação, combinado a invasões sucessivas nas áreas verdes e destinadas à implantação de equipamentos coletivos. Com as redes de infra-estrutura instaladas de forma apenas parcial, a carência de saneamento básico é a regra nas habitações do conjunto, em sua maioria de baixo padrão construtivo.

Comissão de Inquérito instalada na Câmara Municipal em 1992 concluiu que a “instabilidade do solo no Taquaril é generalizada e não se adequa a implantação de conjuntos habitacionais” (Urbel, 1996: 29). O Conjunto possui também problemas relativos a altos índices de violência e criminalidade.

Em busca de soluções para os intensos problemas sócio-ambientais do Conjunto, o poder público municipal, através da Urbel (Cia Urbanizadora de Belo Horizonte), elaborou o Plano Diretor do Taquaril que prevê a remoção de famílias de áreas inadequadas para o assentamento, a revegetação e recuperação de áreas desmatadas, o saneamento básico de todo o conjunto, a abertura e recuperação de vias locais, além de iniciativas para criação de condições favoráveis para a implantação de áreas de convivência coletiva e atividades comerciais, além de monitoramento contínuo conforme as diretrizes do Programa Estrutural de Risco (Urbel, 1996: 29). Entretanto, as possibilidades de que tais ações tragam efeitos

duradouros são pequenas, em função das características geológicas do terreno e da dinâmica de produção social desse espaço. A este respeito, cabe reproduzir o depoimento dado à autora pela vereadora Neila Batista, da coligação que elegeu o atual prefeito, que trabalhou como assistente social no conjunto:

“o Taquaril é um espaço cuja utilização foi pensada sem um mínimo de planejamento, em área que não deveria nunca ser ocupada por não ser adequada para a habitação. Foi ocupada diante da necessidade de moradia da população e guarda ali um conjunto de contradições as mais absurdas. Eu tenho uma opinião, no caso específico do Taquaril, eu diria um tanto pessimista, no sentido de que o poder público municipal terá que investir muito recurso, e não há uma garantia de que estes recursos vão alterar de fato, a qualidade de vida das pessoas. Porque você tem um solo que não é adequado para que haja uma ocupação urbana, então por mais força que você faça, o investimento vai contra a natureza da composição do solo, contra a natureza ecológica. Se você coloca ali pessoas morando, você cria a necessidade de acesso, de caminhos, de ruas, de estrada, você tem a necessidade de chegar com abastecimento de água, de coletar o esgoto, você cria impacto permanente do transporte coletivo, do transporte de abastecimento, você cria necessidade de melhoria das instalações públicas de água, luz e esgoto. Você cria uma situação absolutamente contrária a natureza daquele terreno, a conformação geológica inclusive, pois você tem uma situação de conformação geológica que é evidente que não comporta o que aconteceu ali. Eu acho que o Taquaril é o exemplo mais gritante, na minha opinião, do que não deve ser permitido do ponto de vista das condições ambientais, das condições de solo numa cidade.” (vereadora, entrevista em 05/01)

Mineração

Localizada no Quadrilátero Ferrífero, Belo Horizonte possui diversas reservas minerais em seu território. A exploração econômica de tais recursos trouxe consigo a degradação de várias áreas, em especial nos contrafortes da Serra do Curral, dentre as quais cabe destacar o dano a nascentes e cursos d'água, a descaracterização paisagística e a degradação do solo.

A recuperação das áreas degradadas por mineração envolve conflitos de interesses de proporções bastante significativas. De um lado, os interesses econômicos das companhias mineradoras, instaladas no município há várias décadas, que iniciaram suas atividades em uma época na qual a legislação não fazia exigências de recuperação da área degradada e não querem abrir mão do que consideram “direito adquirido” de não arcar com os custos financeiros das ações de recuperação. De outro lado, os interesses públicos difusos de recuperação da paisagem e cursos d'água degradados.

A exploração do minério de ferro na cidade teve início na década de 40, com a estatização das jazidas e o aumento da demanda pelo minério provocado pela 2ª Guerra Mundial. Nos anos 50 e 60 a exploração de minério de ferro deu-se no entorno da Serra do Curral, nas jazidas das Mangabeiras,

Cercadinho, Taquaril e Barreiro, enquanto a dolomita e a “brita” eram exploradas na região do Acaba Mundo e o quartzito friável na região do Barreiro. Em 1961, foi destinada área para concessão de lavra de minério de ferro à Prefeitura, à revelia de aprovação pelo ISPHAN. Entretanto, a exploração intensiva na própria Serra com a destruição de seu perfil teve lugar no início dos anos 70, com a extração em grande escala na parte da Serra localizada no município de Nova Lima. Os danos causados por tais atividades à Serra são considerados irremediáveis, pois incluem o rebaixamento do perfil e o comprometimento de várias nascentes e cursos d’água. Nas décadas de 80 e 90 aumenta a degradação pela mineração, em especial no Acaba Mundo, Taquaril e Barreiro.

Durante toda a década de 90, a Curadoria de Meio Ambiente e o COMAM atuaram no sentido de pressionar as companhias mineradoras a recuperar os danos ambientais, no caso do primeiro instaurando inquéritos e ações civis, no caso do segundo instaurando processos administrativos e exigindo o licenciamento e enquadramento das minas à legislação atual.

Em entrevista à autora, o Promotor titular da Curadoria de Meio Ambiente declara que “talvez um dos processos mais importantes da Promotoria seja esse: exigir às mineradoras a recuperação da área degradada. A mineração provoca danos ambientais gravíssimos, e que se não forem recuperados, tornam a área bastante hostil, que são aquelas crateras provocadas pela atividade.” (Promotoria, entrevista em 12/00)

O trabalho da Curadoria com as empresas mineradoras partiu da instauração de um inquérito para apurar os danos causados pelas mesmas, ao qual seguiram-se negociações para assinatura de acordos judiciais que obrigassem as empresas a levar a cabo ações de recuperação das áreas mineradas e estabelecesse medidas técnicas a serem adotadas para tanto. Embora esta estratégia tenha surtido resultados com algumas empresas, a maior parte tem se mostrado bastante resistentes em arcar com os custos de recuperação.

De seu lado, o poder público municipal iniciou sua atuação em 1991 com a exigência de apresentação do PRAD (Plano de Recuperação de Áreas Degradadas) às cinco mineradoras em operação na Serra do Curral. Das cinco companhias, três tiveram suas atividades embargadas e paralisadas pela não apresentação do PRAD, destas uma apresentou o Plano após autuação e embargo, mas este apresentou muitas imprecisões. Das duas empresas que apresentaram o Plano no prazo previsto, uma vem cumprindo o mesmo a contento. A segunda empresa que apresentou proposta, o fez de forma incompleta com várias incorreções, arrastando por anos a negociação da mesma, com o agravante de seu descumprimento sistemático desde então.

A despeito de a Serra do Curral ter sido eleita como símbolo da cidade, tombada pelo ISPHAN, fazer parte, ao menos no plano do discurso, das preocupações da maioria dos moradores da capital, sofrer

fiscalização permanente por parte da Polícia Florestal e ter uma associação ambientalista voltada exclusivamente à sua proteção, soluções para o problema da mineração em seu entorno não foram encontradas.

A atividade de recuperação é encarada pelas empresas como despesa pura e simples, categoria na qual incluem tudo aquilo que não seja a extração pura e simples do minério. Na defesa de sua posição as empresas alegam que a recuperação ambiental inviabiliza economicamente suas operações, dado que não existem possibilidades de obtenção de retorno financeiro e seu produto, o minério de ferro na forma de matéria-prima, é muito barato. Uma vez que seu produto tem baixa cotação no mercado e um aumento de preços se refletiria em queda imediata na demanda, a única forma de viabilizar a produção é mantendo o custo baixo, o que aqui significa externalizá-lo para a coletividade sob a forma de degradação ambiental.

Como alternativa, algumas companhias mineradoras propuseram a realização de parcerias com empresas do setor imobiliário para transformação das áreas hoje degradadas em loteamentos e condomínios. Entretanto, as propostas envolvendo loteamentos, em lugar de recuperar a vegetação, o solo e corpos d'água afetados, acabariam por causar impactos adicionais, pois demandariam a abertura de vias, instalação de infra-estrutura sanitária e de equipamentos urbanos, promovendo uma utilização intensiva das áreas que agravaria a degradação e colocaria em risco a população que aí viesse a se instalar.

O Parque de Exposições da Gameleira

O Parque de Exposições da Gameleira é objeto de conflitos entre os interesses dos responsáveis pela realização de exposições, shows e eventos de grande porte em seu espaço e das autarquias estaduais que o administram e os interesses dos moradores e dos usuários de equipamentos urbanos do seu entorno.

Criado na década de 50 e localizado em bairro residencial densamente ocupado, é vizinho de equipamentos urbanos como hospitais e escolas. O prédio principal do Parque de Exposições foi tombado pelo Conselho Municipal de Patrimônio. Nos anos 90 as feiras agropecuárias mudaram de perfil, passando a incorporar grandes espetáculos que se utilizam de equipamentos sonoros de alta potência. Além disso, o espaço passa a passar abrigar diversos mega eventos – como *shows* de grandes bandas musicais e carnaval fora de época - para os quais não possui infra-estrutura adequada. Tal mudança de perfil do funcionamento do Parque trouxe consigo sérios impactos sobre a qualidade de vida da vizinhança.

O principal impacto das atividades diz respeito à poluição sonora, com a ocorrência de níveis altíssimos de ruídos ao longo de noites e madrugadas, que perturbam não apenas a saúde e tranquilidade dos moradores do bairro, como causam distúrbios físicos e estresse nervoso em pacientes internados no

Hospital Sarah Kubitscheck e no hospital psiquiátrico Galba Velozo. Em uma das vistorias realizadas durante eventos no Parque de Exposições, constatou-se que no hospital Sarah Kubitscheck, que tinha mandado a maior parte dos pacientes para casa, restando dentro do hospital apenas aqueles que não tinham condições de serem removidas, foi medido 85 decibéis de ruído na área de menor impacto. Além dos hospitais, uma escola localizada dentro do quarteirão do Parque sofre efeitos perversos, sendo impelida a suspender aulas sempre que ocorrem eventos e cuja estrutura física está sendo afetada pelo barulho, tendo sido constatada pela perícia a existência de abalo na estrutura do prédio, com paredes trincadas por causa da vibração sonora. (Promotoria, entrevista em 12/00).

Além da poluição sonora há o impacto da obstrução das vias adjacentes, dificultando o acesso aos hospitais. Quando da realização de exposições pecuárias são freqüentes as ocorrências de riscos sanitários, com a proliferação de moscas e outros vetores que se espalham pela região chegando aos hospitais, tendo sido constatado pela perícia a ocorrência de infecções cutâneas em pacientes de ambos hospitais. Outra questão bastante grave é o risco ao qual estão submetidos aqueles que freqüentam os eventos, uma vez que o local não possui plano de prevenção contra incêndios e a superlotação da estrutura representa riscos de desmoronamento. Também digno de nota o impacto da vibração sonora sobre a estrutura do prédio tombado.

Frente aos problemas acima descritos, moradores dos bairros Coração Eucarístico, Nova Suíça e Gameleira se reuniram em torno da chamada Comissão Democrática da Gameleira, com o objetivo de defender os interesses dos moradores e usuários dos hospitais e impedir a continuidade dos eventos. A primeira tentativa da Comissão foi junto ao poder público municipal, solicitando a suspensão dos alvarás para a realização de eventos no local.

A mobilização junto à prefeitura foi infrutífera. Segundo representantes da Comissão Democrática⁶⁰, “a prefeitura não se entendia sobre o caso, um falava uma coisa, outro falava outra, e no final da história ninguém falava nada”, agindo de forma descoordenada e contraditória. Oficialmente, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente se esquivou a responder sobre o problema, como no caso das sucessivas recusas do Secretário a receber os representantes da Comissão sob a alegação de falta de disponibilidade de tempo, enquanto nos bastidores apoiava a continuidade dos eventos, como no caso da aprovação pelo Secretário de relatório da administração regional recomendando concessão do alvará sem que este passasse pela análise de praxe pelos técnicos da secretaria. Já os fiscais e técnicos da mesma secretaria atuaram ao lado da Comissão Democrática em caráter individual, colaborando na reunião de provas fora de seu horário de trabalho e se prontificando a realizar perícias. Por sua vez, a Administração

⁶⁰ Depoimento à autora em maio de 2000.

Regional Oeste justificava seu apoio à continuidade dos eventos alegando “que a prefeitura não podia perder aqueles recursos, porque eles geravam recursos e empregos” (membro de entidade ambientalista, entrevista em 12/00).

Esgotadas as possibilidades junto ao poder público municipal, a Comissão optou por se mobilizar através de protestos em praças públicas, denúncias e debates na mídia, apelos ao poder público municipal e pedido de abertura de ação civil pública dirigido à Curadoria de Meio Ambiente. Como resultado, os promotores entraram com ação contra as autarquias estaduais que administram o parque pedindo à justiça que impedisse a realização de grandes eventos no local sob a alegação que este não é mais apropriado para o uso em curso. A reação das autarquias foi imediata, com impetração de recurso no tribunal para a realização da exposição agropecuária de 11 dias e do “carnaval fora de época” no ano de 2000. O recurso foi aceito pelo tribunal sob a justificativa de que a exposição já vinha sendo realizada no local por 42 anos. Segundo representante da comunidade do entorno,

“tudo isso é uma coisa complicada, o poder se vale da lei ambiental que é muito frágil, que dá vários embasamentos (...) é absurdo que mesmo em um espaço tombado, com uma escola e dois hospitais ao lado, e população em volta, onde todas as condições para a não realização deste tipo de evento estão reunidas, que isto seja viável simplesmente pelo retorno financeiro para a prefeitura e o governo do estado, isso deixa claro que a única coisa que foi levada em consideração aqui foi o retorno financeiro.” (membro de entidade ambientalista, entrevista em 12/00)

Entretanto, em um segundo desdobramento, a Comissão, apoiada por fiscais da Secretaria de Meio Ambiente que ofereceram colaboração em caráter pessoal e pela delegacia de polícia da região solicitada à investigação pelos promotores, conseguiram, ao longo de um ano e meio de trabalho, coletar provas cuja força permitiu ganho de causa da ação movida pela Curadoria em primeira instância, impedindo temporariamente a realização de novos eventos no local.

5.3. Disputas institucionais na gestão do saneamento

As políticas ambientais urbanas desenhadas e implementadas em Belo Horizonte, freqüentemente encontraram obstáculo em disputas entre instituições dos diferentes níveis de governo que atuam na área, destacadamente municipal e estadual, bem como entre setores distintos do poder público municipal e deste com as prefeituras de cidades vizinhas. O quadro 14 traz informações básicas sobre os casos mais relevantes inventariados nos anos 90 em Belo Horizonte nesse grupo, destacando os interesses em disputa e os agentes envolvidos.

Quadro 14 – Casos emblemáticos de disputas institucionais

Caso emblemático	Objeto da disputa	Agentes envolvidos
Gestão dos serviços de saneamento	concessão e operação dos serviços de saneamento em Belo Horizonte	Copasa (Cia Estadual de Água e Esgoto) <i>versus</i> prefeitura
MG 030	duplicação do trecho da rodovia entre Belo Horizonte e Nova Lima	Prefeitura de Nova Lima <i>versus</i> COMAM de BHte
Loteamentos populares em Contagem	abertura de loteamentos populares em área de nascentes da Bacia da Pampulha inadequadas à implantação infraestrutura de saneamento	Prefeitura de Contagem <i>versus</i> prefeitura de BHte e associações comunitárias/ambientalistas da Pampulha
Mineração em Nova Lima	poder de conceder licença e monitorar atividade mineradora	Prefeitura de Nova Lima <i>versus</i> COMAM de BHte
Programa de Revitalização de praças	execução do programa de revitalização de praças na cidade	Secretaria Municipal de Planejamento <i>versus</i> Secretaria Municipal de Meio Ambiente
Centro de Vivência Agroecológica	continuidade do Programa e gestão do mesmo	Secretaria Municipal de Abastecimento e Rede de Tecnologias Alternativas <i>versus</i> Secretaria Municipal de Meio Ambiente

Fonte: pesquisa de campo

Dentre estes, têm destaque a disputa entre a Prefeitura de Belo Horizonte e a Copasa pela gestão e operação dos serviços de saneamento da capital, caso este que é objeto de análise do presente item, e as disputas entre Belo Horizonte e Contagem no caso dos loteamentos da bacia da Pampulha, objeto do item seguinte.

Antecedentes e a atuação da COPASA

O Departamento de Águas e Esgotos, órgão da administração direta da Prefeitura de Belo Horizonte, foi o responsável pela gestão dos serviços de saneamento até a metade da década de 60, quando foi criado o DEMAÉ - Departamento Municipal de Águas e Esgotos, autarquia que substituiu a antiga estrutura.

Quando da implementação do Plano Nacional de Saneamento - PLANASA, no início da década de 70, foram criadas em todo o país as Companhias Estaduais de Saneamento Básico, que detinham a exclusividade dos empréstimos do Banco Nacional da Habitação para o setor. O Município de Belo Horizonte aderiu ao PLANASA em 1973, concedendo os serviços de água e esgoto à COPASA, companhia estadual de saneamento de Minas Gerais. A partir de então, a COPASA adotou uma prática na qual acumulava funções de concessionária, prestando os serviços, e de poder concedente, estabelecendo unilateralmente a política para o setor e suas prioridades de atuação.

A década de 80 marca os primeiros sinais de exaustão do modelo PLANASA. Com o final dos prazos de carência dos empréstimos contraídos e as sucessivas crises econômicas, as companhias estaduais têm sua saúde financeira fragilizada. Ao mesmo tempo, ocorre o esgotamento político dos preceitos básicos de sustentação do modelo, o desenvolvimentismo e a centralização político-administrativa. Também começam a ser questionadas práticas clientelistas adotadas por muitas companhias, que conferiam às empreiteiras poder de decisão sobre as obras, levando em consideração no processo decisório fatores outros que as reais necessidades de universalização dos serviços.

A atuação da COPASA não fugiu às linhas gerais acima descritas. Em que pese a constatação de ser esta uma das companhias do setor a apresentar melhores resultados na universalização dos serviços de água, sua atuação ficava muito a desejar quando a questão é esgoto e extensão dos serviços a regiões de habitação sub-normal.

Em Belo Horizonte, a COPASA conseguiu atingir níveis próximos a 100% no fornecimento de água. Já em relação aos serviços de esgoto, 15% da população da capital (aproximadamente 300 mil pessoas) não é atendida pela rede de esgoto, a grande maioria delas habitantes em áreas de urbanização precária. Do esgoto coletado, menos de 1% recebe tratamento, praticamente todo o esgoto coletado é jogado nos ribeirões que cortam a cidade e vão desaguar no Rio das Velhas, principal afluente do Rio São Francisco, poluindo esta importante bacia hidrográfica.

Representante de entidade ambientalista da capital, assim se pronuncia sobre os serviços prestados pela COPASA:

“A COPASA, que é a empresa de saneamento, não faz saneamento, ela vende água, e faz transporte de esgoto até o rio. Saneamento seria inclusive tratar de vetores (...) Desde há muito tempo, a posição política da COPASA foi a de adiar ao máximo o tratamento do esgoto. O transporte desse esgoto, a canalização

deste das residências até o afluente, até o rio mais próximo, sempre foi feita da forma mais barata possível no ponto de vista econômico. (...) E olhe que a COPASA sempre cobrou por tratamento de esgoto, sempre cobrou 50% da conta como tratamento e nunca fez tratamento. Hoje ela alega que está começando a construir as estações, mas e o dinheiro que foi comido durante todos esses anos com a mentira de tratamento?” (membro de entidade ambientalista, entrevista em 05/00)

No que se refere às áreas de urbanização precária, a política da concessionária é não realizar investimentos, pois as soluções técnicas são mais complexas e não se pode esperar por retorno financeiro. Segundo técnicos da Urbel, autarquia municipal responsável pela urbanização de vilas e favelas da capital, a COPASA se apega a uma série de normas e padrões inviáveis para áreas de urbanização precária como forma de fugir à responsabilidade de implantar os serviços nas vilas e favelas.

O relacionamento entre a prefeitura e a COPASA é tenso no que tange à execução das obras do Orçamento Participativo, pois o descompasso entre os prazos definidos no OP e as dificuldades da COPASA em cumprir os planos de obras propostos, geram sucessivos desgastes junto à população e exigem negociações com empreiteiros para aditamentos de prazos e preços.

Entretanto, o ponto de maior polêmica entre concedente e concessionária diz respeito à utilização feita pela segunda dos recursos arrecadados na capital. No ano de 1998, por exemplo, foram arrecadados 250 milhões de reais com a cobrança de serviços de água e esgoto no município, enquanto a despesa total nele efetuada foi de 120 milhões (inclusos aí 22,6 milhões destinados a investimentos), gerando um saldo de 130 milhões, correspondente a mais da metade valor arrecadado. Segundo a prefeitura, isso é incompatível com o fato de 15% dos moradores da cidade estarem sem serviço de esgoto e todos os cursos d'água da cidade estarem sendo contaminados devido à ausência de tratamento do esgoto coletado (Sudecap, 2000). O poder público municipal apresenta como agravante o fato de a COPASA não estar cumprindo o compromisso assumido em contrato de estabelecer um “Centro de Custos” exclusivo para a capital, considerado pela PBH instrumento indispensável para que haja transparência administrativa, bem como para a avaliação do desempenho da concessionária na prestação dos serviços.

A nova Política Municipal de Saneamento de Belo Horizonte

Nos anos 90, o poder público municipal toma a decisão de assumir seu papel de poder concedente, tendo em vista o término da vigência da concessão à COPASA no ano de 2000 e as insatisfações com os serviços prestados pela mesma. Nesse contexto, foi instituído na Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA) o Núcleo de Saneamento Ambiental (Nusam), com o objetivo de se tornar uma referência

técnica para a discussão das questões de saneamento. Alguns anos depois, o núcleo é transformado por decisão do Conselho Municipal de Política Urbana no Grupo Técnico de Saneamento (GTS), formado por representantes das secretarias de meio ambiente, planejamento, saúde, da URBEL, SLU, SUDECAP, BHTRANS e do Gabinete do Prefeito, com as atribuições de monitorar projetos de saneamento, programar ações de médio e longo prazo na área, avaliar o contrato com a COPASA, articular intervenções das diversas secretarias e autarquias envolvidas na questão e propor novo arranjo jurídico-institucional para a gestão do saneamento que devolva ao município o poder de atuação como concedente.

Os estudos realizados pelo Grupo Técnico da prefeitura avaliaram diferentes cenários para a política municipal de saneamento, que envolviam desde a renovação de contrato com a COPASA no modelo antigo até a administração direta dos serviços pela prefeitura, passando pela possibilidade de realização de nova licitação e pela criação de uma autarquia municipal para gerir os serviços que seriam executados pela COPASA. A conclusão dos estudos, discutida em reuniões públicas com a população⁶¹ e enviada à COPASA e ao governo do estado para discussão em 1999, foi pela municipalização da gestão dos serviços, e está materializada em projeto de lei aprovado pela Câmara Municipal de Belo Horizonte em setembro de 2001 e em minutas de convênios e contratos a serem celebrados entre o Município de Belo Horizonte, a COPASA e o Estado de Minas Gerais.

O novo arranjo institucional aprovado pelo governo municipal confere o poder de gestão ao ente municipal e a execução e implantação dos serviços à COPASA, define os princípios e diretrizes básicas da Política Municipal de Saneamento e institui um Sistema Municipal de Saneamento.

No novo arranjo institucional cabe à COPASA executar serviços de gestão comercial, operação e manutenção dos sistemas de distribuição de água e coleta de esgotos da capital, bem como obras e serviços necessários para atender o crescimento vegetativo e promover a melhoria operacional e a atualização dos serviços. Também é sua função prestar serviços de interceptação, tratamento e disposição dos esgotos. Tais serviços serão remunerados diretamente com parte das tarifas de água e esgoto arrecadadas na capital e regulados conforme contrato de concessão por 30 anos, com validade condicionada à manutenção da COPASA sob controle público.

O município reserva-se o poder de: estabelecer o sistema tarifário e fixar as tarifas do serviço; receber parte da arrecadação para investimentos em ações de saneamento em áreas de urbanização precária; estabelecer as normas e mecanismos de regulação e controle da Política Municipal de

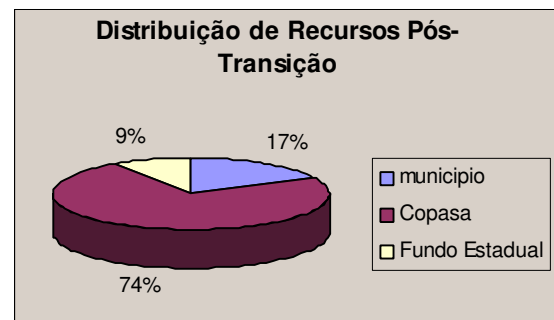
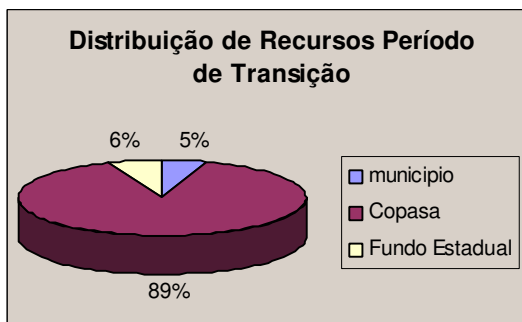
⁶¹ A prefeitura promoveu seminários em todas as administrações regionais, debateu a proposta com cerca de 1500 lideranças populares, realizou um seminário no Minas Centro, e compareceu às audiências públicas na Câmara Municipal.

Saneamento e do Sistema Municipal de Saneamento; garantir a participação popular e o controle social na prestação dos serviços.

A Política Municipal de Saneamento aprovada tem por base os princípios de: saneamento para todos; integração de ações envolvendo abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos, drenagem urbana, manejo de resíduos sólidos e controle de vetores; democratização das decisões; controle social dos serviços; qualidade de vida e preservação ambiental; gestão pública; tarifas justas e acessíveis. Para tanto, utiliza-se dos seguintes instrumentos de implementação: Conferência Municipal de Saneamento (COMUS), realizada a cada 2 anos com representação paritária dos usuários e demais segmentos, com o objetivo de definir e avaliar as linhas gerais da Política Municipal de Saneamento; o Plano Municipal de Saneamento (PMS), atualizado a cada 2 anos com base em relatórios anuais da situação de salubridade ambiental do município, consolidados aos planejamentos setoriais das diversas áreas do saneamento, a serem discutidos com a população nos moldes do Orçamento Participativo de modo a se construir um Plano de Investimentos; contratos com a COPASA para aquisição de água tratada no atacado, concessão dos serviços de gestão comercial, operação e manutenção da distribuição de água e coleta de esgoto e interceptação, tratamento e disposição dos esgotos; Fundo Municipal de Saneamento (FMS), alimentado principalmente por parcelas do superávit gerado pelo serviço de água e esgoto e destinado conforme critérios estabelecido no PMS, avaliados e aprovados na COMUS e ratificado pelo COMUSA. (Sudecap, 2000)

O novo Sistema Municipal de Saneamento compõe-se pelos seguintes agentes institucionais: Conselho Municipal de Saneamento (COMUSA), com as atribuições de aprovar e fiscalizar o PMS, aprovar as tarifas ou taxas dos serviços de saneamento, seus reajustes e revisões, fiscalizar e deliberar sobre a aplicação dos recursos do FMS, fiscalizar a atuação dos órgãos municipais responsáveis pela gestão dos serviços; Comissão de Articulação de Ações Municipais Urbanas (COMARTI), com as atribuições de integrar as ações de Saneamento com o planejamento urbano, definir a estratégia de atuação dos órgãos municipais na questão, implementar o PMS; a SUDECAP, com a atribuição de planejar e executar, mediante concessão ou permissão, os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário; órgãos e instituições municipais responsáveis pela implementação das ações e serviços de saneamento tais como SLU, URBEL, Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Urbano e Secretaria Municipal de Saúde.

No que se refere à questão da distribuição dos recursos arrecadados com a cobrança de tarifas de água e esgoto, atualmente destinados integralmente à COPASA, a prefeitura propõe uma repartição em três partes: COPASA, município e Fundo Estadual de Saneamento. Nos quatro primeiros anos, considerados período de transição, a COPASA teria uma fatia maior de recursos, que seria reduzida a partir de então nas proporções representadas nos gráficos abaixo.



Fonte: Sudecap (2000)

As negociações entre a prefeitura, a COPASA e o governo estadual não aconteceram, pois houve uma forte reação contrária à proposta da prefeitura por parte da concessionária, que se recusou a negociar e a prestar declarações a respeito⁶². Com a recusa da COPASA foi criado um impasse para o qual não foi apresentada solução até o momento do término de redação desta tese.

Com o término da concessão em maio de 2000 e o impasse nas negociações, a prefeitura, através de decreto, concedeu à COPASA a operação dos serviços em caráter provisório e extraordinário até dezembro de 2001. Embora a Lei que institui a Política Municipal de Saneamento tenha sido aprovada, para que o impasse na gestão dos serviços de saneamento possa ter fim é necessário a regulamentação da mesma e a reabertura de negociações entre o poder público municipal e a COPASA.

⁶² O presidente da COPASA desautorizou qualquer técnico ou diretor da companhia a prestar declarações sobre a situação de Belo Horizonte, inclusive seu Diretor de Assuntos Metropolitanos. Tentei repetidas vezes marcar entrevista com o presidente da COPASA, as quais foram sucessivamente adiadas. Em conversa com representantes de entidades da sociedade civil e jornalistas da cidade, pude constatar que a mesma estratégia foi utilizada com a imprensa e com as organizações não governamentais.

Interesses em disputa na municipalização dos serviços de saneamento

A disputa criada entre o poder público municipal e a concessionária estadual em torno da gestão dos serviços de Belo Horizonte é motivada por fatores políticos e econômicos.

A COPASA atuou na capital por um período de 27 anos com total autonomia na definição da política tarifária, no estabelecimento de prioridades, na utilização dos recursos e contratação das obras. Além de temer a perda de recursos financeiros, a principal motivação por trás da reação da concessionária é a perda do poder político. A autonomia da concessionária foi utilizada ao longo dos anos como moeda política, elegendo deputados, prefeitos e vereadores e interferindo na condução política do Estado. Com a perda do poder decisório na operação dos serviços na capital o poder político da COPASA será enfraquecido, ao passo que o poder do executivo municipal sai fortalecido.

Nas poucas declarações feitas a respeito do tema, o presidente da Copasa se posicionou contrário à proposta da prefeitura de Belo Horizonte⁶³, argumentando que esta traria prejuízos para a COPASA, para a população da capital e, em especial, para a população do resto do estado. Em especial, alega que a proposta da prefeitura significa uma ameaça às ações empreendidas no restante do estado, pois quebra financeiramente a COPASA, inviabilizando-a e ameaçando-a de extinção. Afirma que a água poderá ficar mais cara para o munícipe, porque quando a água é fornecida a uma população maior (no caso, a região metropolitana), parte dos custos são como que subsidiados, pois acaba por reduzir o custo total. Também declara que a proposta de prefeitura acaba com os subsídios cruzados, que são as transferência de recursos de sistemas já superavitários para os sistemas deficientes.

Por seu lado, o executivo municipal, depois de tentar sem sucesso o diálogo com a COPASA por três anos, adota estratégia dupla, ao mesmo tempo em que evita uma postura de conflito aberto com a concessionária, envia para aprovação da Câmara projeto de lei que contém as propostas por ela rechaçadas, criando uma situação de fato consumado.

Técnicos da Secretaria de Planejamento, assim definem a motivação do executivo municipal ao optar pela municipalização dos serviços e o relacionamento com a COPASA:

“o município resolveu entrar nessa questão da concessão porque, primeiro o convênio acabou, e segundo porque nós sempre tivemos muitos problemas com a COPASA. O Orçamento Participativo definia as obras a serem feitas na cidade e quando você chegava na COPASA, ela não reconhece aquilo como prioridade.

⁶³ Declarações do presidente na imprensa regional, jornais Estado de Minas e O Tempo, ao longo dos anos de 1999 e 2000.

Existiam vários problemas de desencontros de cronograma, a obra é concluída e depois volta atrás, é tudo quebrado de novo para colocar a rede de água e esgoto (...) De qualquer jeito, é uma questão muito complicada porque nossa proposta é a COPASA continue fazendo a operação, só que ela não quer. Ela não quer ser paga, o que ela quer é ter o poder e a arrecadação que ela sempre teve.” (técnico da prefeitura, entrevista em 12/00)

Quando confrontados aos argumentos apresentados pela COPASA contrários ao novo arranjo institucional, o executivo municipal responde com argumentos econômicos e políticos.

No campo político, questiona a motivação e a postura do oponente, procurando desacreditá-lo:

“A COPASA tem atuado em relação à discussão da proposta da prefeitura da mesma forma que ela atua na prestação do serviço: imperial, egoísta, politiqueira. Porque a COPASA consegue a lei, a COPASA elege, os recursos de saneamento são conseguidos de forma politiqueira, muito ruim.” (Borges, entrevista em 12/00).

“A reação foi bastante raivosa, principalmente por parte do presidente da COPASA. (...) Trabalhou-se muito na base da desinformação e da contra-informação, os críticos da proposta da prefeitura, e aí incluiu a própria direção da COPASA, sempre bateram na proposta da prefeitura como se ela fosse uma outra proposta, levantando aspectos negativos da proposta que ela não contém. (...) Inclusive foi publicado um artigo no Estado de Minas, assinado pelo Secretário Municipal de Planejamento Maurício Borges e pelo Procurador geral do município Marco Antônio Rezende cujo título é “Queremos a COPASA em Belo Horizonte”, que tem por objetivo tentar colocar a discussão no seu devido lugar, esclarecer a desinformação e a contra-informação que circundou esse processo (...) queremos que a COPASA continue em Belo Horizonte, mas como concessionária e não como concessionária e poder concedente, como ela foi esses anos todos sem que o município tivesse qualquer participação em decisões em relação a política tarifária, política de investimento, metas para qualidade de prestação de serviço. A resistência que vem do lado de lá, na minha leitura, se explica fundamentalmente porque a COPASA vai deixar de ser a dona da arrecadação e o município vai reter parcela dessa arrecadação para fazer investimento no município, e isso deixa de ser uma decisão conjuntural, isso passa a ser uma decisão pactuada no contrato, com valores previamente definidos (...) a perda do poder político causou uma certa reação por parte principalmente da direção da COPASA, já o corpo técnico da COPASA talvez não tenha tido a oportunidade de perceber direito qual é a proposta e saiu na defesa da instituição fazendo a leitura de que a proposta da prefeitura condenaria a COPASA a se extinguir, quando o que desejamos é o contrário disso.” (técnico da prefeitura, entrevista em 05/00)

No campo econômico, demonstra ser falaciosa a afirmação da COPASA de que o novo modelo de gestão encareceria o fornecimento de água e inviabilizaria financeiramente a companhia, ao mostrar dados e estudos que comprovam o contrário. Em especial, apresenta dados que confirmam que mesmo após o período de transição, onde a parcela de recursos destinados à COPASA é reduzido, esta receberia cerca de

R\$230 milhões anuais, praticamente o dobro do gasto pela mesma em 1998 para operação dos serviços e realização de investimentos na capital (120 milhões de reais). (Sudecap, 2000)

A prefeitura refuta argumento da COPASA de que o novo modelo propõe o fim dos subsídios cruzados, alegando que apenas propõe mudanças na política atual de subsídio. Entretanto, ao mesmo tempo que defende a transferência de recursos da arrecadação tarifária na capital para os municípios menores, tenta reduzir a responsabilidade da capital no processo.

Atualmente, a política de subsídio cruzado efetuada pela COPASA é desvantajosa para a capital⁶⁴, que recebe em investimentos uma parcela muito inferior à sua contribuição na arrecadação e não tem sequer o direito de opinar sobre critérios de distribuição dos recursos.

A proposta da prefeitura é de que o subsídio seja mantido, mas sua política alterada substancialmente, com a tomada de decisões sobre a utilização dos mesmos sendo transferida para o Conselho Estadual de Saneamento Básico. Propõe que hajam critérios claros e transparentes na escolha dos destinatários do recursos, observando-se carência no atendimento, existência de bolsões de pobreza, problemas com mananciais, grau de insalubridade, dentre outros. Na visão da prefeitura, os recursos arrecadados na capital destinados ao subsídio deveriam ser aplicados preferencialmente nos municípios carentes da região metropolitana.

Para a COPASA, o sistema de subsídios deve continuar a funcionar da mesma forma e esta se considera no direito de distribuir os recursos segundo critérios definidos internamente. Argumenta que existem regiões do estado mais carentes de infra-estrutura que a capital, nas quais a população não possui condições de pagar tarifas pelo serviço, e que portanto, a política de subsídios cruzados é uma política de justiça social.

A prefeitura rejeita os argumentos da COPASA de justiça social, alegando que

Não é o povo de Belo Horizonte com sua capacidade de pagamento de tarifa que deva arcar sozinho ou com quase toda a responsabilidade de resolver o problema de saneamento do estado de Minas Gerais, sendo que ainda temos cerca de 340 mil pessoas na cidade que não são servidas por uma coleta de esgotos. É muito justo ajudar nossos irmãos carentes do Vale do Jequitinhonha, mas e os “Vales do Jequitinhonha” que temos dentro de Belo Horizonte? Como Taquaril, Vila São José e Novo Ouro Preto? Como é que a prefeitura vai chegar para essas comunidades e dizer que nada fez para que no médio prazo tenhamos condições concretas, e isso significa recursos, para viabilizar a solução dos problemas delas? Temos que ser solidários sim com a parcela carente da população do estado de Minas Gerais, mas a responsabilidade do município, num primeiro momento, é com a população que mora dentro de Belo Horizonte e que ainda é

⁶⁴ Neste aspecto, não difere da estrutura tributária brasileira, que “pune” a população das grandes cidades.

carente de muitos dos serviços e da infra-estrutura de saneamento, 20% da cidade é favelada” (técnico da prefeitura, entrevista em 05/00)

“ao contrário do que a COPASA fala, ela retira mais de R\$ 100 milhões da região metropolitana para fazer não sei o quê no interior, e além do mais tem problemas de esgoto em todos os aspectos: coleta e tratamento; falta as outras prefeituras falarem que 0% do esgoto é tratado. Não que isso se refira de forma direta a Belo Horizonte... se refere de forma direta à região metropolitana. (...) Sem falar o problema, que é complicadíssimo, da coleta em favela. A solução para isso é pegar esses superávits e fazer urbanização direito em Belo Horizonte, fazer ruas, fazer várias coisas.” (Borges, entrevista em 12/00)

Cabe ressaltar que a polêmica em torno dos subsídios cruzados não é algo particular à questão da gestão dos serviços de saneamento em Belo Horizonte, inserindo-se em um contexto nacional de conflitos em torno dos temas fiscalidade e descentralização de recursos públicos. A estrutura tributária brasileira é claramente desfavorável às grandes cidades. Some-se a isso o fato de que os municípios vêm passando, assim como os níveis federal e estadual, por processo de desmantelamento do Estado e fragilização das contas públicas, e o que se tem é um quadro no qual as metrópoles encontram-se financeiramente incapacitadas para responder à crescente demanda por investimentos urbanos em um contexto de crescimento exponencial dos bolsões de miséria em seu interior.

5.4. Interesses e governos em disputa na Bacia da Pampulha

O presente item tem por objeto a discussão dos interesses e governos em disputa na Bacia da Pampulha, que reúne uma série de casos emblemáticos inventariados na pesquisa, de todos os três grupos identificados, como o dos loteamentos populares em Contagem, das propostas de dinamização do turismo na Lagoa e de verticalização e adensamento da Pampulha, bem como da Lei *Frankstein*. E tudo deságua na Bacia da Pampulha...

A Pampulha é um dos símbolos da capital mineira e desperta interesses múltiplos, diversos, conflituosos, porém legítimos. Congrega em uma única região interesses de vários atores: o mercado imobiliário, entidades ambientalistas, urbanistas e o poder público municipal de Belo Horizonte e de Contagem.

É também uma de ecossistema frágil. As condições hidrogeológicas da Bacia, que ocupa terrenos nos municípios de Belo Horizonte e Contagem, são inadequadas a um grande adensamento, não obstante, é para lá que o vetor de expansão da cidade se dirige. Atualmente, a ocupação é pouco densa, com a

presença de muitas áreas verdes, principalmente na parte de Contagem, mas as perspectivas para um futuro próximo são de rápido e intenso adensamento.

A Pampulha

A Pampulha distingue-se pela presença do grande referencial simbólico constituído pela Lagoa e pelo conjunto arquitetônico concebido por Oscar Niemeyer às suas margens, marco de modernização da cidade. Além deles, grandes equipamentos públicos como o Jardim Zoológico, o Mineirão, o Aeroporto e o Campus da UFMG, conferem à região um caráter diferenciado, que pode ser considerada referência metropolitana.

A Lagoa da Pampulha, na realidade uma barragem, foi formada em 1936 tendo por objetivo principal o abastecimento de água da região norte da cidade. Em 1943, na gestão de Juscelino Kubitschek à prefeitura, implantou-se às suas margens o acervo arquitetônico e paisagístico. Na década de 70, devido ao assoreamento, o uso para fim de abastecimento é comprometido e desativado permanentemente. Atualmente, com o espelho d'água reduzido em 30% e volume em 50% em relação a situação original (PROPAM, 2000), até mesmo as atividades de lazer e turismo, como pesca e nado, foram proibidas, restando à Lagoa finalidade paisagística e a importante função de amortecimento dos picos de cheia da bacia, evitando-se com isso inundações nas áreas situadas abaixo da barragem.

Em termos de seu papel na dinâmica urbana de Belo Horizonte, a Pampulha é uma área de desconcentração. Embora ocupe a quinta posição em termos de crescimento absoluto e a terceira em termos relativos, possui a maior concentração de lotes vagos no município, segundo Belo Horizonte (1995), aproximadamente 15.000 lotes em meados da década de 90.

O que contribui para que o estoque de lotes vagos não se transforme em área de rápida ocupação são os parâmetros restritivos de ocupação e os problemas de acessibilidade da região. Técnicos da Secretaria de Planejamento de BH são unânimes em afirmar que “se você flexibilizar os parâmetros do zoneamento e liberar a lagoa, aquilo ali vai ser muito valorizado, porque a Pampulha tem todo um valor simbólico” (técnico da prefeitura, entrevista em 12/00)

O perfil de ocupação da região caracterizou-se ao longo das quatro primeiras décadas por bairros de residências unifamiliares e população de renda média e alta. Uma rápida alteração deste perfil teve lugar a partir dos anos 80, e a região recebeu uma ocupação distinta, com população de baixa renda e precárias condições de habitabilidade, tanto na parte localizada no município de Belo Horizonte quanto, e especialmente, na parte localizada em Contagem. Na década de 90, na parte da bacia localizada em Belo

Horizonte, houve uma ocupação acelerada dos bairros Castelo e Manacás, com populações de nível sócio econômico médio e médio-baixo, respectivamente, enquanto na parte de Contagem os fatos mais relevantes foram a implantação do aterro sanitário do Perobas e do Conjunto habitacional Filadélfia, com população de renda baixa, e a expansão de loteamentos de padrão médio na região da Ressaca.

Atualmente, residem na Bacia, aproximadamente 330 mil pessoas, 70% delas nas faixas de renda baixa e muito baixa. Cerca de 50 mil habitantes da região, a maior parte dos quais na parte de Contagem, vive em áreas de urbanização precária e sujeita a risco geológico em função da presença de focos de erosão, como é o caso daqueles que vivem nas 36 vilas e favelas, em sua maioria carentes de infraestrutura de drenagem e esgotamento sanitário, bem como de coleta regular de lixo.

Interesses em disputa pelo ordenamento urbanístico e uso do solo

Concebida como espaço de lazer, como cartão postal da cidade, a ocupação desordenada por população de baixa renda ocorrida nas duas últimas décadas mudou o perfil da região. A mudança na fisionomia urbana, aliada ao apego à idéia original de Pampulha, criaram uma Pampulha dupla, partida. A Pampulha da orla, da lagoa, com população de renda média e média-alta, baixa densidade de ocupação e padrões restritivos de parcelamento e construção. A Pampulha da Bacia, dos córregos que deságuam na lagoa, com população de renda média-baixa, baixa e muito baixa, alta densidade de ocupação e ilegalidade fundiária e habitacional. Esta Pampulha dupla, partida, é permeada por conflitos. Embora seja maior que a orla, a percepção dominante que se tem do problema da Pampulha freqüentemente se esgota nas questões da orla, do assoreamento e poluição da lagoa, excluindo da pauta questões cruciais como a do saneamento da Bacia, dos córregos contribuintes que são hoje um grande esgoto a céu aberto.

Em termos gerais, podemos identificar cinco campos de interesses no caso da Bacia da Pampulha. O primeiro deles é representado pelos interesses dos moradores da região da orla; o segundo pelos interesses dos moradores da Bacia; o terceiro pelos interesses do setor imobiliário tradicional que tem na Pampulha um espaço de possibilidades para negócios fundiários e imobiliários; o quarto pelos interesses de empresários de vários setores, em especial lazer, turismo e construção civil “não tradicional”; o quinto pelos interesses difusos da população Belo Horizontina na preservação do espaço simbólico da Pampulha.

Existem entre estes campos de interesses conflitos significativos. Conflitos entre os moradores da orla, que querem manter as características de ocupação e urbanização atual, e o setor imobiliário, que deseja o relaxamento dos parâmetros urbanísticos de forma a se ampliar o adensamento e a verticalização da área. Conflitos entre os moradores da orla, cujo anseio pela preservação em muitos casos se converte

em pura e simples fobia social ao se associar a ocupação por população de baixa renda com o aumento da violência e da degradação, e os moradores da Bacia que anseiam por melhorias das condições de infraestrutura urbana nas regiões onde habitam e consideram elitistas os anseios de preservação da comunidade da orla. Conflitos entre as pretensões de adensamento do setor imobiliário tradicional e os empresários de outros setores que vêem na beleza paisagística da região oportunidade para a realização de negócios ligados ao lazer, turismo e entretenimento. Entre os dois grupos de empresários, que vêem a ocupação por classes populares como agressão à paisagem, e a população da Bacia que deseja um lugar onde morar. Os interesses difusos de preservação do espaço simbólico da Pampulha chocam-se com as pretensões do setor imobiliário tradicional e com as necessidades da população da Bacia.

O poder público municipal oscila entre cumprir o papel de mediador entre os interesses em conflito e alinhar-se a um ou outro campo de interesse conforme a composição de forças políticas dominantes em um ou outro momento. Encontra-se em constante tensão, tendo que atender simultaneamente a tarefas, por vezes contraditórias, de: zelar pelo ordenamento territorial do município; obter sustentação política junto às classes populares atendendo às suas necessidades de habitação e infra-estrutura; obter a aprovação política da população da orla e da opinião pública preservando e recuperando a lagoa e mantendo as restrições ao adensamento; obter apoio político e financeiro junto ao setor imobiliário tradicional abrindo-lhes oportunidades de negócios; obter apoio político e financeiro junto ao segundo grupo de empresários cuidando do acervo paisagístico local.

Na década de 90, as disputas entre os diversos campos de interesses se agudizaram, dando origem aos casos emblemáticos aqui citados. Houve um acirramento das posições contrárias, em especial no que diz respeito ao debate das propostas de ordenamento urbano elaboradas para a região.

As principais propostas de ordenamento urbano da Pampulha apresentados no final da década de 90 foram as denominadas “Pic Cidadania”, “Gerar” e “Proposta da Comunidade para a ADE Pampulha”. A estas soma-se o PROPAM, que será discutido em separado no próximo item. Uma observação geral que pode ser feita às três propostas é que todas se limitam aos interesses específicos do grupo que as elaborou.

A proposta elaborada pelos empresários do setor imobiliário tradicional, na realidade três ou quatro empresários pesados da construção civil, é o “PIC-Cidadania”, nome fantasia dado ao conjunto de propostas de flexibilização dos parâmetros urbanísticos da Pampulha, as quais foram incorporadas na íntegra à lei *Frankstein*.

A expectativa destes empresários era de que, com a flexibilização dos parâmetros urbanísticos, permitindo a verticalização, e a abertura da Av. Pedro II, lotes de sua propriedade localizados na área próxima ao zoológico e em região próxima à orla pudessem rapidamente ser convertidos em grandes empreendimentos imobiliários.

Segundo entrevistados, o grande erro cometido pelos empresários que propuseram o “Pic Cidadania” foi subestimar a reação contrária dos moradores da Pampulha. Acreditaram que poderiam passar o projeto na Câmara, contando apenas com a conivência de alguns vereadores, prática muito comum na política local até o final dos anos 80. Entretanto, a região não só conta com uma organização comunitária forte, como também é habitada por setores da classe média alta dotados de influência e poder político, capazes de fazer valer seus interesses junto ao executivo e legislativo municipal, bem como junto ao judiciário. Os empresários subestimaram também o poder e interesse de outros grupos econômicos presentes na região, como a empresa de táxi aéreo Líder, que seria diretamente prejudicada pela proposta de verticalização e não poupou esforços na defesa de seus interesses.

A proposta do setor empresarial não tradicional, o chamado “Projeto Gerar”, foi desenvolvida por um grupo de empresas do setor de construção, arquitetos e pela Petrobrás. A proposta era, em síntese, associar a limpeza da lagoa à verticalização cultural e implantação de grandes equipamentos de lazer na orla. Propunham o desassoreamento da lagoa e utilização dos sedimentos, que seriam empurrados para a borda, para duplicação da Otacílio Negrão de Lima (via marginal à lagoa), na qual seriam implantados equipamentos como parque aquático, restaurantes, campo de golfe, hotel padrão cinco estrelas, postos de gasolina. Para tanto, propunham que a prefeitura fizesse a concessão do espelho d’água à iniciativa privada por um período de 30 anos.

Do ponto de vista ambiental, o projeto possui vários pontos frágeis. O primeiro deles diz respeito à proposta de aumento da pista da avenida marginal em 30 metros para dentro da lagoa em toda a sua extensão, que iria resultar na redução do espelho d’água em aproximadamente 15%, com conseqüente redução da sua função de amortecimento dos picos de cheia. Não havia também nenhuma proposta de solução para conter a entrada na lagoa de novos sedimentos, o problema do saneamento ambiental da Bacia não era sequer abordado. Uma terceira desvantagem da proposta do ponto de vista ambiental diz respeito à descaracterização paisagística do conjunto arquitetônico tombado pelo patrimônio municipal, estadual e nacional, introduzindo elementos de concepção arquitetônica e urbanística a ele estranhos.

Técnicos da prefeitura questionam também a viabilidade econômica do projeto, uma vez que, segundo sua avaliação, os recursos alocados para as obras estavam subdimensionados, com o que se correria o risco de a mesma ser deixada inacabada, inviabilizando por completo o projeto.

“A Petrobrás já estava comprando os 8 postos de gasolina. Tinha uma empresa americana que estava comprando o parque aquático, tinha uma outra empresa comprando a arena de eventos. Só que esses empresários não tinham a consciência da gravidade do problema que eles iriam enfrentar. (...) Então os empresários que criaram o projeto acusaram a prefeitura, disseram que, por incompetência nossa, deixou-se de aceitar R\$ 70 milhões de iniciativa privada

para resolver o problema da Pampulha, quando não é assim tão simples.”(técnico da prefeitura, entrevista em 05/00)

A proposta dos moradores da orla é a chamada “Proposta da Comunidade para a ADE Pampulha”, de autoria da Associação Comunitária do Bairro Bandeirantes (ACBB), com a consultoria técnica de uma equipe de arquitetas, engenheiras e advogadas. Foi apresentada sob a forma de uma proposição de projeto de lei de regulamentação da Área de Diretrizes Especiais da Pampulha, cujas linhas gerais da propostas, assim estão descritas: “a região da Pampulha deve ser mantida pouco adensada, com áreas de alta taxa de permeabilidade, com mecanismos de proteção às nascentes, com uma visão de Bacia Hidrográfica ocupada, porém, protegida, com limites de altimetria, inibidores de rebaixamentos do lençol freático e adequados ao cone de aproximação do aeroporto” (ACBB, 2000).

Os parâmetros urbanísticos aí propostos são mais rígidos que os parâmetros da legislação atual. Dentre eles destacamos: taxa de permeabilização de no mínimo 30%; limite altimétrico de edificações de 9m; área de obras de edificação com área de pavimentação de no máximo 70% da área do lote; proibição da recepção da transferência do direito de construir nos imóveis situados na ADE; proibição de construção de obra edificada, colocação de mobiliário ou objeto decorativo estranho ao projeto arquitetônico de Oscar Niemeyer no interior ou nas margens da represa. A proposta cria o Fórum da ADE Pampulha, com objetivo de acompanhar decisões e ações relativas à mesma, composto majoritariamente por associações comunitárias locais (6 das 15 cadeiras), por organizações não governamentais ambientalistas e de defesa do patrimônio (4 cadeiras) e pela Polícia Militar, Administração Regional da Pampulha, Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Instituto Nacional do Patrimônio Histórico (1 cadeira cada). Além disso, delega a uma comissão provisória composta por 1 representante da Administração Regional e 3 representantes da comunidade indicados pela própria ACBB, o poder de efetivar a implementação do Fórum e definir o processo de indicação dos representantes do mesmo.

A proposta apresentada pelos moradores da orla tem como pontos fracos a excessiva rigidez dos parâmetros propostos, o que é preocupante pois pode, em lugar de ensejar uma ocupação sustentável e ordenada para a região, criar uma situação de maior degradação. Isto porque, em primeiro lugar, a imposição legal de parâmetros urbanísticos incompatíveis com o processo de ocupação social em curso na região tende a estimular a ilegalidade. Em segundo lugar, impedir pura e simplesmente o adensamento e a instalação de atividades econômicas e comerciais pode se reverter em estagnação econômica e pauperização da região.

A comunidade da orla é bastante criticada por ser “uma organização elitista, que só quer saber do seu quintal, porque se estiver caindo o mundo, eles querem saber apenas da Pampulha; eles tem melhorado com o tempo, mas evidentemente tem essa questão de se pensar em Pampulha enquanto lagoa,

enquanto o resultado final, enquanto peneira de todo o processo.” (membro de entidade ambientalista, entrevista em 05/00). Entretanto, existe da parte de alguns setores o reconhecimento do amadurecimento do movimento, que identificam na proposta apresentada pela ACBB “visão mais preservacionista, porque eles são interessados diretos, são os primeiros vizinhos da lagoa. E embora seja um pessoal de classe média alta, estão se preocupando com toda a bacia, porque sabem que sanear a bacia é o que vai dar condição de proteção da lagoa.” (técnico da prefeitura, entrevista em 05/00).

O acirramento do debate torna cada vez mais difícil o adiamento de soluções para a Pampulha, deixando o poder público municipal em uma situação delicada e impelindo-o a adotar uma postura clara em relação às propostas apresentadas pelo diferentes setores. A respeito, comentam técnico da Secretaria Municipal de Planejamento e vereadora de Belo Horizonte:

“uma vez eu estava numa reunião que uma mulher falou assim: esse caso só se resolve botando revólver na mão de um e outro, um na mão do mercado imobiliário e outro na mão dos ambientalistas (...), mas nossa idéia é todo mundo sentar para discutir sem revólveres (...) não queremos um consenso porque isso é impossível, queremos um pacto, um acordo.” (técnico da prefeitura, entrevista em 12/00)

“O executivo municipal precisa se fortalecer no sentido de tomar decisões, eu acho que ele não vai conseguir resolver os conflitos na Pampulha só na base da mediação, construir consenso ali é muito difícil. Então, em algum momento o poder público vai ter que tomar um posicionamento firme, claro, de diferir interesses para sobrepor o interesse público sobre qualquer outro. Isso é um papel difícil porque há muitas incertezas de como vai se comportar o poder publico nessa situação, por que a pressão sobre ele é muito forte” (vereadora, entrevista em 05/01)

Propostas de saneamento ambiental da Bacia da Pampulha

Dentre as proposta de saneamento ambiental da Bacia da Pampulha, destaca-se o PROPAM – Programa de Recuperação e Desenvolvimento Ambiental da Bacia da Pampulha, de iniciativa do executivo municipal de Belo Horizonte, ao qual se agregaram a prefeitura de Contagem, setores empresariais e associações comunitárias.

A questão central do PROPAM é a recuperação da Lagoa, cujo total assoreamento está previsto para 20 anos, caso não haja intervenção efetiva. O assoreamento é ainda mais agravado pelos esgotos despejados na represa sem nenhum tipo de tratamento.

Até o momento, as ações para preservação da Lagoa se resumiram à dragagem e remoção dos sedimentos para a borda, passando ao largo da questão crucial do saneamento da Bacia. O PROPAM combina ações de saneamento ao desassoreamento em três programas distintos.

O primeiro deles, Sub-Programa de Saneamento ambiental, consiste em ações de: proteção de nascentes; recuperação de áreas degradadas; urbanização de vilas e favelas; melhoria dos sistemas de efluentes líquidos com implantação de redes coletoras e interceptores; tratamento dos fundos de vale; recuperação e pavimentação de vias; melhoria da coleta de resíduos sólidos com tratamento do chorume do aterro sanitário, correção da deposição e reciclagem de resíduos da construção civil e de resíduos na Bacia e planejamento e implementação de serviços de limpeza nas vilas e favelas. O Sub-Programa de Recuperação da Lagoa inclui: dragagem de longa distância em pontos críticos (método pelo qual os sedimentos são bloqueados e jogados para fora por um ducto de lâmina ligado a uma tubulação) combinada à construção de estruturas de retenção de sedimentos; construção de novo vertedouro; revitalização da orla e transformação das ilhas em parques ecológicos; tratamento da poluição nos córregos Mergulhão, Ressaca, Sarandi e Bom Jesus. O Sub-Programa de Planejamento e Gestão Ambiental inclui: monitoramento da degradação ambiental; controle de vetores; educação ambiental através da capacitação de instituições e agentes multiplicadores; estudos hidrogeológicos; estudos e propostas de políticas de uso e ocupação do solo, conservação de recursos hídricos, enquadramento dos corpos d'água e áreas verdes. (PBH, 1997; SMMA, 2000)

Os dois primeiros sub-programas são geridos pelos executivos municipais, o terceiro por Consórcio entre o poder público dos municípios de Belo Horizonte e Contagem, empresas e comunidades. Se, por um lado, o modelo de gestão adotado traz a vantagem da abertura para negociação e pactuação entre os diversos interesses presentes na Bacia, por outro lado, devido a sua engenharia política complexa e fragilidade frente ao poder tradicional encastelado nos executivos municipal e estadual, este se mostra instável e muito vulnerável a mudanças na conjuntura política e a modificações no nível de comprometimento dos executivos municipais.

A despeito de este ser o programa de maior amplitude elaborado para a Pampulha, pois dirige grande parte de seus esforços para as causas dos problemas e supera a visão tradicional de reparação de danos, possui constrangimentos em relação às possibilidades de implantação. A este respeito, comenta entrevistado, “A iniciativa do PROPAM está correta, mas tem limites. Não é que nós não percebemos os limites, a questão é que não temos capacidade de romper com eles.”(técnico da prefeitura, entrevista em 12/00)

Importante constrangimento refere-se ao quesito financiamento. Representantes de entidades da sociedade civil e técnicos do planejamento são unânimes em apontar a obtenção de financiamento externo

como condição imprescindível para que o projeto se viabilize. No entanto, as condições políticas para tanto são bastante adversas porque o comprometimento público, tanto das prefeituras quanto do governo estadual, é bastante instável, e “o financiamento externo não vai sair enquanto não houver um consenso sobre o projeto da Pampulha e não existe consenso. Tem diversas discussões sobre o assunto, uns acham que deve haver uma desapropriação da Bacia e isso é um processo do governo do Estado, o governo do Estado acha que isso é um processo do governo municipal, e então não quer se meter.”(membro do COMAM, entrevista em 05/00).

Mais importante, a ausência de mecanismos de gestão metropolitana dificulta o controle da ocupação e uso do solo da Bacia, imprescindíveis para que as ações efetuadas no âmbito do programa não se percam.

As incertezas em relação ao nível de comprometimento de Contagem com o projeto, são particularmente fortes, uma vez que a visibilidade e força política da questão no município é menor que em Belo Horizonte, onde se encontra a lagoa. Há que se levar em conta também que a Bacia da Pampulha é a principal área de expansão urbana de Contagem, o que causa uma situação dúbia na qual ao mesmo tempo em que se envolve nas ações de recuperação da Bacia, o poder público municipal de Contagem leva a cabo medidas que aumentam exponencialmente sua degradação. Recentemente foi aprovada pela Câmara Municipal deste município modificações no zoneamento urbano de extensas áreas da Bacia permitindo maior adensamento, que uma vez concretizado irá pressionar a infra-estrutura de esgotamento sanitário, atualmente deficitária.

Ainda com relação a Contagem, é particularmente polêmica a aprovação pela Secretaria de Planejamento de 11 loteamentos populares dentro da bacia, nas cabeceiras dos córregos contribuintes da lagoa, através de expediente legislativo de generalização indiscriminada da situação de loteamento de “interesse social”⁶⁵, que acaba por reduzir os lotes mínimos de 1.000 m² - previstos no Plano Diretor - para 200m² - previstos para os loteamentos de “interesse social”. Tais loteamentos vão na contra-mão das ações previstas pelo PROPAM na Bacia. Sua aprovação ensejou reações contrárias, do COMAM de Belo Horizonte, da ACBB e do Consórcio, que solicitaram a interferência do Conselho Estadual de Política Ambiental sob a alegação de que os impactos dos loteamentos extrapolam os limites do município e, portanto, devem ser licenciados no âmbito estadual. O COPAM acatou o pedido e tomou para si a responsabilidade de deliberar sobre tal licenciamento. (Bandeira, 2000; PROPAM, entrevista em 10/01)

⁶⁵ O loteamento de interesse social é instrumento urbanístico criado para situações específicas que envolvam a resolução de problemas emergenciais tais como a relocação de população de áreas de risco ou em áreas de realização de áreas públicas.

Considerações finais

A reflexão sobre a análise aqui apresentada, de algumas políticas ambientais urbanas de Belo Horizonte na década de 90 nos permite resumir as seguintes reflexões conclusivas caráter geral, e algumas mais específicas.

Dentre elas, destacam-se as que confirmam a hipótese formulada nesta tese, de que a internalização da dimensão ambiental nas políticas urbanas no plano local encontra importantes constrangimentos políticos, econômicos e institucionais, cuja origem se encontra em uma série de conflitos de interesses entre as diversas forças sociais locais.

Reconhecer e identificar tais constrangimentos é condição essencial para o desenvolvimento das capacidades políticas e institucionais necessárias à formulação dessas políticas efetivas em um contexto como o atual, que combina sobrevalorização do plano local e hegemonia de abordagem competitiva na gestão da questão urbana.

Embora os limites impostos à atuação do poder local em ações de melhoria da qualidade do ambiente urbano pelo movimento geral da economia e pelas políticas públicas implementadas em âmbitos superiores (mundial/nacional/estadual) sejam de grande porte, eles podem ser afrouxados, ou ter sua força constrangedora parcialmente reduzida, na dependência do fortalecimento do grau de autonomia do município e da integração das políticas de desenvolvimento urbano e de meio ambiente.

No que se refere às possibilidades de ampliação efetiva do grau de autonomia do poder local, cabe considerar que, no caso brasileiro, estas vêm se mostrando bastante árduas. Embora juridicamente alçado ao *status* de ente autônomo, na prática das relações – políticas, financeiras, fiscais e tributárias – com os níveis superiores de governo e com o poder econômico, tal autonomia revela-se bastante reduzida, havendo constante tensão autonomia/dependência.

No plano econômico, o principal constrangimento à ampliação do grau dessa autonomia tem origem na crise econômica, fiscal e financeira na qual os municípios brasileiros se encontraram imersos. Crise que torna-se ainda mais graves nas metrópoles, financeiramente fragilizadas pela estrutura tributária nacional, desfavorável às grandes cidades, e órfãs de um sistema de gestão metropolitana dotado de fiscalidade.

Também no plano político, outros fatores atuam inibindo a autonomia local: a pequena expressão dos municípios dentro do pacto federativo brasileiro; a desmobilização dos movimentos sociais de base local; a sujeição das administrações públicas locais aos caprichos da iniciativa privada na luta pela atração de investimentos; o fracasso nas tentativas de ordenação do crescimento urbano; as dificuldades na consolidação de instâncias de participação popular.

Portanto, de forma a fortalecer a autonomia do poder local e ampliar suas capacidades políticas e institucionais na execução de políticas ambientais urbanas seria necessário promover mudanças no sistema tributário no sentido de reduzir sua fragilidade fiscal e financeira, fortalecer o poder e expressividade do município dentro do pacto político estadual/federativo, construir ambiente político favorável à constituição de sujeitos sociais locais, criar instâncias de participação que funcionem como arenas democráticas autênticas (e não como meras arenas de legitimação de interesses) e viabilizar sistema de gestão metropolitana financeiramente mais autônomo.

Quanto às possibilidades e limites de ampliação da autonomia, Belo Horizonte não apresenta diferenças significativas em relação às metrópoles brasileiras em seu conjunto.

Antes de passar para a discussão da prática da integração entre a política ambiental e as demais políticas urbanas, cabe chamar a atenção diz respeito à incompatibilidade entre a abordagem da cidade competitiva, que tem como pedra de toque a desregulamentação urbanística, a flexibilização da legislação, o marketing urbano e a transformação da cidade em espetáculo, e a internalização da dimensão ambiental nas práticas urbanas, que exige ordenamento urbano mais rígido e cuidadoso, legislação menos flexível, ação de médio e longo prazo sobre as causas da degradação do ambiente urbano.

Na cidade espetáculo, a política ambiental é frequentemente reduzida a maquiagem verde, a ações de curto prazo e a mero instrumento de promoção da imagem da cidade, tornando difícil a tarefa de busca de sustentabilidade em uma concepção que alia melhoria das condições de vida da população, justiça social e preservação dos recursos naturais, paisagísticos e históricos ao exercício coletivo de cidadania e participação política.

A integração consistente das políticas ambientais às políticas urbanas tem como principais obstáculos a visão da primeira como impedimento ao desenvolvimento da cidade, sua redução ao tratamento setorializado de temas como lixo, água e espaços verdes e a fragilidade dos interesses de ambientalistas frente aos dos agentes econômicos locais.

Para superar tais obstáculos, seria necessário aumentar a permeabilidade política da máquina administrativa e dos centros decisórios locais à questão ambiental, bem como ampliar a amplitude daquilo que é percebido como política ambiental urbana e recuperar o espaço público e o fazer política na cidade. Outros requisitos de importância chave seriam desmontar os paralelismos institucionais e superar a fragmentação do sistema municipal de meio ambiente, bem como criar mecanismos e instrumentos de gestão metropolitana.

É especificamente nas possibilidades de integração da política ambiental às demais políticas urbanas que o caso de Belo Horizonte apresenta algumas diferenças em relação ao contexto geral das metrópoles brasileiras.

Por um lado, a capital mineira apresenta condições políticas favoráveis encontradas em poucas metrópoles do país, tais como a consolidação do processo de fortalecimento do espaço público local através de uma sucessão de governos democrático-populares⁶⁶ e a existência de um sistema municipal de meio ambiente pioneiro⁶⁷, fatores chave na consolidação de uma política ambiental urbana que permita a integração de políticas em áreas de importância vital para a qualidade de vida da cidade como controle da poluição, prevenção e controle de risco ambiental, organização territorial, tratamento de resíduos sólidos e áreas verdes e de convivência.

A análise do caso de Belo Horizonte deixa antever que, mesmo em condições *a priori* favoráveis, a conciliação entre ação local, desenvolvimento, cidadania e sustentabilidade está longe de ser obtida, contrariando os defensores do culto ao poder local.

O caso de Belo Horizonte ilustra que, mesmo nas gestões onde havia um discurso favorável à consideração de fatores ambientais na definição das políticas urbanas e mecanismos efetivos de participação da sociedade civil na concepção e implementação das mesmas, na prática das políticas e programas implementados, tal disposição nem sempre se traduziu em ações efetivas. Nas três gestões estudadas a amplitude conferida à política ambiental foi inferior àquela anunciada no discurso.

A inter-relação dos programas e projetos levados a cabo pela secretaria de meio ambiente com as outras políticas sociais, apontadas como prioridade no discurso das três gestões estudadas, encontrou dificuldades constantes e prementes, funcionando apenas em áreas de grande repercussão pública e importância política vital, como o saneamento. Além disso, pouco se avançou no sentido de criar cultura ambiental na máquina administrativa.

Também se destaca a fragilidade política do Conselho de Meio Ambiente, muito vulnerável à ingerência do poder público municipal e a interesses econômicos específicos, à morosidade e ausência de clareza dos mecanismos adotados na resolução dos conflitos sócio-ambientais presentes no espaço urbano, ao reduzido peso político da secretaria de meio ambiente e sua dependência excessiva da força política pessoal do secretário.

Embora as questões acima apontadas estivessem presentes em maior ou menor grau nas três gestões estudadas, cabe lembrar que houveram diferenças significativas entre elas. Primeiro, o ganho expressivo da segunda gestão analisada (1993-1996, administração Patrus) em relação à primeira (1989-1992, administração Azeredo), na qual se percebe claro avanço de postura política, com o qual a questão

⁶⁶É freqüente encontrar na literatura sobre políticas ambientais a menção que a participação de diversos atores no processo de elaboração e implementação de tais políticas seria por si só suficiente para conferir-lhe efetividade.

⁶⁷No que se refere à sucessão de governos democrático-populares, Belo Horizonte (com 3 gestões seguidas) fica atrás apenas de Porto Alegre. Em relação à precocidade, são suas contemporâneas entre as metrópoles e capitais brasileiras, Curitiba e Porto Alegre.

ambiental ganhou peso e amplitude no interior das políticas públicas. Em segundo, a constatação de reversão parcial de tais avanços na terceira gestão (1997-2000, 1ª administração Célio de Castro), com redução do escopo da política ambiental e sua perda de importância nas políticas públicas locais.

A título de recomendação para pesquisas futuras sobre o tema, seria interessante realizar estudos comparativos com outras metrópoles brasileiras a partir da aplicação da metodologia de avaliação aqui desenvolvida.

Referências bibliográficas

- ACSERALD, H. Discursos da sustentabilidade urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Campinas, n.1, maio. 1999.
- AFFONSO, R. B. A. **Os estados e a descentralização no Brasil**. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ. 1997.
 _____. **Descentralização, desenvolvimento local e crise da federação no Brasil**. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ. 1999. (mimeo)
- AMARAL, H. K. Políticas públicas de meio ambiente. In: SORRENTINO, M. TRAJBER, R., BRAGA T. (org.). **Cadernos do III Fórum de Educação Ambiental**. São Paulo: Editora Gaia. 1995.
- ANDRADE, M. **Setor de serviços no Brasil**: a dualidade revisitada (1981/1990). Belo Horizonte: Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da UFMG, 1994 (Dissertação, Mestrado em Economia)
- ANDRADE, T. Cultura do espetáculo e a estetização do ambiente. **Revista Ambiente e Sociedade**, São Paulo, v.2, n. 3/4, 1999.
- ANDRÉS, M. **Meio Ambiente em Belo Horizonte**: coletânea de artigos, 1998 (mimeo)
- BANDEIRA. **Os loteamentos de Contagem**. Bandeira: Informativo da Associação Comunitária do Bairro Bandeirantes. Belo Horizonte, ano 4, n. 7, ago. 2000.
- BDMG – Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais. **Economia Mineira – 1989**: diagnóstico e perspectivas. Belo Horizonte: BDMG, 1989.
- BEATTY, C., FOTHERGILL, S. **Registered and hidden unemployment in areas of chronic industrial decline**: the case of the UK coalfields. Centre for Regional Economic and Social Research, Sheffield Hallam University. 1995.
- BELO HORIZONTE. **Anuário estatístico de Belo Horizonte 2000**. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 2000

- BENKO, G. **Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI**. São Paulo: Editora Hucitec, 1999.
- BOISIER, S. **Desarrollo Territorial Descentralizado**. Santiago de Chile: CEPAL/ILPES, 1998. (mimeo)
- BONDUKI, N.G. À guisa de conclusão: das experiências concretas para a construção de um novo ideário em políticas urbanas. In: BONDUKI, N.G. (org.). **Habitat: as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 1997.
- BORJA, J. CASTELLS, M. **Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información**. Madrid: UNCHS/Grupo Santillana de Ediciones, 1997.
- BOURDIEU, P. **Razões práticas: Sobre a teoria da ação**. Campinas: Papirus, 1996.
- BRAGA, T. M. **Referências metodológicas para estudos sobre sociedade, poder e meio ambiente na Bacia do Piracicaba**. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, 1997 (relatório de pesquisa)
- _____. **Gestão ambiental, conflito e produção social do espaço sob o signo da (mono) indústria**. São Paulo: Programa de Pós Graduação em Ciências Ambientais da USP, 1997. (Dissertação, Mestrado em Ciências Ambientais).
- CANO, W. Questão regional e urbanização no desenvolvimento econômico brasileiro pós-30. ENCONTRO NACIONAL DA ABEP, 5, 1988, Olinda. **Anais...** Recife: ABEP, 1988
- _____. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1995**. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp. 1998.
- CARVALHO, I. SCOTTO, G. (coord.). **Conflitos sócio-ambientais no Brasil**, v.1. Rio de Janeiro: IBASE, Fundação Heinrich-Böll-Stiftung e. 1995.
- CASTELLS, M. **La ciudad informacional: tecnologías de información, reestructuración económica e el proceso urbano-regional**. Madrid: Alianza Editorial, 1995.
- CASTELLS, M., HALL, P. **Technopoles of the world**. London: Routledge, 1996

CEPAM. - Fundação Prefeito Faria Lima - Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal. **Política Municipal de Meio Ambiente**: orientação para os municípios. São Paulo: CEPAM, 1992.

CERQUEIRA, H. G, SIMÕES, R. Modernização e diferenciação econômica em Belo Horizonte. **Revista Vária História**, Belo Horizonte, n..18 (número especial: Belo Horizonte, cem anos em cem.), nov. 1997.

COMPANS, R. O paradigma das global cities nas estratégias de desenvolvimento local. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. Campinas, n.1, maio 1999.

COSTA, F. N. **Bancos em Minas Gerais – 1889 – 1964**. Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, 1978. 2v. (Dissertação, Mestrado em Economia)

COSTA, H. S. M. Desenvolvimento urbano sustentável: uma contradição de termos? In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, n. 2. mar. 2000.

_____. **Vale do Aço**: da produção da cidade moderna sob a grande indústria à diversificação do meio-ambiente urbano. Belo Horizonte: Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da UFMG, 1995. (Tese, Doutorado em Demografia).

DINIZ, C.C. Economia e Planejamento em Minas Gerais: notas para Discussão. **Ensaio Econômico Cedeplar**, Belo Horizonte, n.1, 1988.

DRAIBE, S. América Latina: o sistema de proteção social na década das crises e das reformas. **Cadernos NEPP**, Campinas, n.30. 1995

FAGNANI, E. **Notas sobre a descentralização da política social brasileira nos anos 90**. Campinas: IE/UNICAMP, 1997. (mimeo).

FERREIRA, Leila. **Estado e ecologia**: novos dilemas e desafios (a política ambiental no estado de São Paulo). Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP. 1992. (Tese, Doutorado em Ciências Sociais).

_____. Sustentabilidade e democracia no poder local. ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 10, Caxambu, 1996. **Anais...** Belo Horizonte: ABEP, 1996.

_____. **A questão ambiental:** sustentabilidade e políticas públicas no Brasil. São Paulo: Boitempo Editorial, 1998.

_____. **A Internalização da Proteção ambiental nas políticas municipais no sul e sudeste do Brasil:** avaliação comparativa de oito cidades no período de 1989-1996. Campinas: FAPESP/NEPAM/IFCH. 1999 (relatório de pesquisa)

FERREIRA, Lúcia. **Os Fantasmas do Vale** (representações e modos de ação social em Cubatão, SP). Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, 1991 (Dissertação, Mestrado em Sociologia).

FOULCAULT, M. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Editora Graal, 1996.

FURTADO, C. **Cultura e desenvolvimento em época de crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

GRAZIA, G. (org). **Direito à cidade e meio ambiente**. Rio de Janeiro: Fórum Brasileiro de Reforma Urbana, 1993.

GUIMARÃES NETO, L., ARAÚJO, T.B. Poder local, governos municipais e políticas de indução do desenvolvimento econômico no Brasil. In: SOARES, J. A., BAVA, S. C. (org.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

HARVEY, D. **Justice, nature and the geography of difference**. Malden, Massachusetts/ Oxford: Blackwell Publishers, 1999.

IBASE. **Conflitos sociais e meio ambiente:** desafios políticos e conceituais. Rio de Janeiro: IBASE, 1995.

KRAFT, M. **Environmental policy and politics**. New York: HarperCollins College Publishers, 1996.

- LAFFERTY W. M., MEADOWCROFT, J. Democracy and environment: congruence and conflict: preliminary reflections. In: Lafferty W. M., Meadowcroft, J. (edit) **Democracy and the environment: problems and prospects**. Cheltenham, Lyme: Edward Elgar, 1997.
- LALL, S. Creacion de la ventaja comparativa: el rol de la política industrial. In: PUERTAS, J. **Desarrollo endogeno: comercio, cambio técnico e inversión extranjera directa**. CRESET, 1998.
- LEFÈBVRE, H. **Le droit à la ville**. Paris: Anthropos, 1969.
- _____. **La Production de l'espace**. Paris: Anthropos, 1974.
- LEITE, K. K. **Políticas públicas e interesses sociais: a trajetória da lei de uso e ocupação do solo de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG. 1994 (Dissertação, Mestrado em Ciências Sociais).
- LIMA, J. H. **Café e Indústria em São Paulo: 1870 – 1920**. Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, 1977 (Dissertação, Mestrado em Economia)
- MACHADO, R. Por uma genealogia do poder. In: FOULCAULT, M. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1996.
- MARCONDES, M. J. A. **Cidade e natureza: proteção dos mananciais e exclusão social**. São Paulo: Studio Nobel/Editora da Universidade de São Paulo/Fapesp, 1999.
- MARICATO, H. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, O; VAINER, C e MARICATO, H. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.
- MAYER, M. **The shifting local political system in European cities**. Brighton, University of Sussex, 1992 (mimeo).
- MICHALAROS, C. L. **Relatório sobre a situação geral da Serra do Curral**. Belo Horizonte: PBH, 1996

MONTE-MÓR, R. L. M. Belo Horizonte, Capital de Minas, século XXI. **Revista Vária História**, Belo Horizonte, n.18 (número especial: Belo Horizonte, cem anos em cem.), nov, 1997.

_____. **A fisionomia das cidades mineradoras**. Belo Horizonte:CEDEPLAR/UFMG. Texto para discussão. 2001a

_____. **Gênese e estrutura da cidade mineradora**. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG. Texto para discussão. 2001b

NOVAES, W. (coord). **Agenda 21 Brasileira**: Bases para discussão. Brasília: MMA/PNUD, 2000.

NUSAM – Núcleo de Saneamento Ambiental. **Avaliação e perspectivas da concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em Belo Horizonte**. Minuta para apreciação do GTS. Belo Horizonte: PBH, 1995.

_____. **Avaliação das ações e práticas em saneamento**: período 1992-1996.Belo Horizonte: PBH, 1996

OLIVEIRA, F. Estado e urbano no Brasil. **Revista Espaço e debates**, São Paulo, n.6, 1982.

PAEHLKE. R. Environmental challenges to democratic practice. In: LAFFERTY W. M., MEADOWCROFT, J. (edit) **Democracy and the environment**: problems and prospects. Cheltenham, Lyme: Edward Elgar, 1997.

PAULA, J. A. Dois noturnos de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 2001 (mimeo).

PAULA, J. A., MONTE-MÓR, R. L. M. As três invenções de Belo Horizonte. In: **Anuário estatístico de Belo Horizonte 2000**. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 2000

PBH – Prefeitura de Belo Horizonte. **Belo Horizonte**: uma política de meio ambiente. Belo Horizonte: PBH, 1992a

_____. **Índice de áreas verdes do município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: PBH, 1992b.

_____. **Estudos do Plano Diretor**. Belo Horizonte: PBH, 1995

_____. **Programa Pampulha**: programa de recuperação e desenvolvimento ambiental da Bacia da Pampulha. Belo Horizonte: PBH, 1997.

_____. **Belo Horizonte, cidade da vida**: realizações em 1998. Belo Horizonte: PBH, 1998a.

- _____. **Parques de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: PBH, 1998b.
- _____. **Propam**: documento síntese. Belo Horizonte: PBH, 1999. (mimeo)
- _____. **Propam**: documento síntese. Belo Horizonte: PBH, 2000 (mimeo)

PROPOSIÇÃO de Lei 767/99, aprovado em 8/11/99 pela CMBH. 1999.

PRUGH, T., COSTANZA, R., DALY, H. E. **The local politics of global sustainability**. Washington: Island Press, 2000.

REZENDE, F. O financiamento das políticas públicas: problemas atuais. In: AFFONSO, R. B. A., SILVA, P. L. B.(orgs.) **A federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995.

ROCHA G. A. Inundações urbanas e defesa da população. In: SORRENTINO, M. TRAJBER, R. BRAGA T. (org.). **Cadernos do III Fórum de Educação Ambiental**. São Paulo: Editora Gaia. 1995.

ROSENBAUM, W. A. **Environmental politics and policy**. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1998.

SABATINI, F. Conflictos ambientales locales y profundización democrática. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, Rio de Janeiro, v.X, n.1, jan/jul, 1996.

SÁNCHEZ, F. Políticas urbanas em renovação: uma crítica dos modelos emergentes. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. Campinas, n.1, maio. 1999.

SANTOS FILHO, M. As relações fiscais e financeiras entre municípios, Estado e a União no Brasil atual. In: SANTOS FILHO, M. (org.). **Finanças locais e regionais**. São Paulo/Salvador: Hucitec, 1996.

SASSEN, S. **As cidades na economia mundial**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

SCOTTO, G., LIMONCIC, F. (org) **Conflitos sócio-ambientais no Brasil**: o caso do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Ibase/Fundação Heinrich-Böll, 1997.

- SILVA, P. L. B. **Reforma do estado e política social no Brasil**: êxitos, problemas e desafios aos gestores sociais. Campinas: NEPP/UNICAMP, 1998. (mimeo).
- SILVA, P. L. B., COSTA, V. L. C. Descentralização e crise da federação. In: AFFONSO, R. B. A., SILVA, P. L. B. (org.). **A federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- SIRKIS, A. **Ecologia urbana e poder local**. Rio de Janeiro: Fundação Ondazul/Petrobras/MMA/Chesf/PNUD/ICLEI, 1999.
- SMITH, N. **The new urban frontier**: gentrification and the revanchist city. Routledge: New York, 1996.
- SMITH, Z. A **The environmental policy paradox**. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 2000.
- SMMA – Secretaria Municipal de Meio Ambiente. **Resposta ao requerimento de diligência da comissão de administração pública da Câmara Municipal referente ao projeto de lei no 201/96**. Belo Horizonte: PBH, 1997.
- SMP - Secretaria Municipal de Planejamento. **Avaliação da emenda substitutiva ao PL 774/98 aprovada em 8/11/99 pela CMBH**. Belo Horizonte: PBH, 1999.
- SOARES, J. A., GONDIN, L. Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local. In: SOARES, J. A., BAVA, S. C. (org.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.
- STORPER, M. A industrialização e a questão regional no Terceiro Mundo. In: VALADARES, L., PRETECEILLE, E. **Reestruturação urbana**: tendências e desafios. São Paulo: Nobel; 1990.
- SUDECAP – Superintendência de Desenvolvimento da Capital. **Uma nova gestão para o saneamento de BH**: relatório técnico. Belo Horizonte: PBH, 2000.
- UNCHS. **Global shelter for the year 2000**. Nairobi: United Nation Centre for Human Settlements (Habitat), 1988.

UNDP. **The urban environment in developing countries**. New York: United Nations Development Programme, 1992.

_____. **Guia metodologica de capacitacion en gestion ambiental urbana para organismos no gubernamentales de America Latina y el Caribe**. New York: United Nations Development Programme/Regional Bureau for Latin American and the Caribbean, 1997.

UNDP, UNCHS, World Bank. **Toward Environmental Strategies for Cities**: policy considerations for urban environmental management in developing countries. Washington D. C.: The World Bank, 1994.

UNITED NATIONS. **Agenda 21** – Rio Declaration, Proceedings of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 1992.

URBEL – Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte. **Habitação e resgate da cidadania**: 1993-1996. Belo Horizonte: PBH, 1996a

_____. **Programa estrutural em áreas de risco**. Belo Horizonte – MG, 1996b

VAINER, C. e Em tempos de liberalismo: tendências e desafios do planejamento urbano no Brasil. In: PIQUET, R e RIBEIRO, A. C. **Brasil, território da desigualdade**: descaminhos da modernização. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996

_____. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 8, Porto Alegre, 1999. **Anais...** Porto Alegre: ANPUR, 1999.

VETO à Proposição de lei 767/99 (emenda substitutiva ao PL 774/98). 06/12/99.

WORLD BANK. **Urban Policy and Economic Development**: an agenda for the 1990s. Washington D. C.: The World Bank, 1991.

Anexo Metodológico - Metodologia de avaliação de políticas ambientais urbanas

O desdobramento das posturas ambientais em princípios, ações e políticas específicas propõe-se a ser um instrumento de monitoramento, avaliação e apreciação das políticas analisadas, tendo sido realizado a partir do exame de sete áreas chave de política ambiental urbana. São elas:

8. Incorporação da dimensão ambiental nas diretrizes de políticas de desenvolvimento local.
9. Interação e participação
10. Legislação ambiental
11. Organização espacial da cidade
12. Regulação das atividades poluidoras/degradadoras
13. Ações de melhoria da qualidade de vida urbana
14. Estrutura gerencial

Segue-se uma descrição das ações, princípios e políticas específicas esperadas para cada posturas nas sete áreas chave.

Para a análise da incorporação da dimensão ambiental nas diretrizes de políticas de desenvolvimento local considerou-se dois aspectos, matriz discursiva e grau de incorporação.

Para avaliação da matriz discursiva foram utilizadas as matrizes de autoria de Acserald (1999). As posturas esperadas em relação à matriz discursiva são:

- ausente – não há discurso oficial sobre questão ambiental
- compulsória e conservadora – representação tecno-material da cidade
- estratégica – representação da cidade como espaço da qualidade de vida
- eco-cidadã – representação da cidade como espaço político

Para o grau de incorporação a correlação é a que se segue:

- ausente – inexistência incorporação da dimensão ambiental
- compulsória – dimensão ambiental é internalizada ocasionalmente e de forma restrita aos parâmetros estabelecidos pela legislação
- conservadora – dimensão ambiental é internalizada ocasionalmente na forma de programas e parcerias pontuais em áreas pouco conflituosas.
 - estratégica – dimensão ambiental é internalizada de maneira mais ampla quando esta se mostra instrumento eficaz de luta política, de criação de diferenciais positivos de competitividade e produtividade local ou atende a interesses políticos específicos.
- eco-cidadã – dimensão ambiental perpassa as políticas de desenvolvimento local em sua totalidade

A legislação ambiental foi avaliada a partir da análise de quatro aspectos – qualidade da legislação, regulamentação, forma de aplicação e velocidade de aplicação. As diretrizes e ações esperadas para cada postura são as que se seguem:

Para o aspecto qualidade da legislação ambiental municipal:

ausente – inexistente legislação ambiental municipal

compulsória – acompanha legislação superior (estadual e federal)

conservadora e estratégica – legisla concorrente, suplementarmente e em interesse local em áreas escolhidas

eco-cidadã – legisla concorrente, suplementarmente e em interesse local de forma ampla e com parâmetros mais restritivos que legislação superior

Para o aspecto regulamentação da legislação:

ausente – inexistente

compulsória – regulamentação parcial, quando pressionado após decorridos prazos legais

conservadora – regulamentação parcial, dentro dos prazos legais e em áreas pouco conflitos

estratégica – regulamentação parcial, existe nas áreas chave ou pouco conflituosas, mas é morosa em áreas de conflito

eco-cidadã – regulamentação completa

Para o aspecto forma de aplicação da legislação:

ausente – não há grande preocupação com a aplicação

compulsória – aplicação é parcial, se dá apenas quando pressionada pela justiça ou níveis superiores de governo

conservadora – lei é aplicada no varejo, no caso a caso, não obedecendo a diretrizes gerais

estratégica – aplicação da lei segue uma lógica pré-definida, existem diretrizes claras, mas existem retrocessos quando se constitui em empecilho à atração de atividades econômicas ou contraria interesses políticos e econômicos particulares de grande peso

eco-cidadã – rigorosa, lei é aplicada de forma ágil, e ocorre mesmo quando se constitui em empecilho à atração de atividades econômicas ou contraria interesses políticos e econômicos particulares relevantes

Para o aspecto velocidade na aplicação da lei:

ausente – não há aplicação

compulsória – aplicação é morosa

conservadora – em geral aplicação da lei é morosa, mas pode ser agilizada quando convém a interesses econômicos e políticos particulares

estratégica –em geral aplicação é ágil na maior parte dos casos, mas se torna morosa em áreas de conflito
eco-cidadã –lei é aplicada de forma ágil

Para a avaliação da interação e participação foram analisados seis aspectos – interação interna, sistemática de definição de prioridades ambientais, composição e funcionamento do Conselho Municipal de Meio Ambiente, mecanismos de participação popular, sistema de informações ambientais, audiências públicas e conferências populares. As diretrizes e ações esperadas para cada postura são as que se seguem:

Para o aspecto interação interna, o primeiro passo foi responder a lista de verificação abaixo:

- ✗ existência de sistema de informações internas de fácil acesso por todos os órgãos da administração municipal
- ✗ existência de equipes e grupos executivos para tratar de questões ambientais compostos por funcionários de diversos setores
- ✗ programas ambientais são executados em conjunto por mais de um órgão da administração municipal
- ✗ licenciamento ambiental prévio é pré-requisito para concessão de alvarás de localização
- ✗ existe uma assessoria ambiental que trabalha com todos os órgãos da administração municipal

As posturas esperadas seguem a seguinte concepção:

ausente – nenhum sim na lista acima

compulsória – 1 sim na lista acima

conservadora – 2 ou 3 sim na lista acima

estratégica – 4 sim na lista acima

eco-cidadã – 5 sim na lista acima

Para o aspecto sistemática de definição de prioridades da política ambiental:

ausente – não há sistemática para definição de prioridades ou planejamento das ações

compulsória – prioridades definidas em lei ou burocraticamente

conservadora – prioridades definidas pelo executivo, ouvido o Conselho Municipal de Meio Ambiente

estratégica – prioridades definidas pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente

eco-cidadã – prioridades definidas em reuniões/conferências públicas com a participação da população

Para o aspecto composição e funcionamento do Conselho Municipal de Meio Ambiente, o primeiro passo foi responder às duas listas de verificação abaixo:

Lista 1:

Conselho possui composição paritária formal

Escolha dos membros por coletivo mais amplo que o próprio Conselho

Caráter deliberativo

Conselho é atuante e se reúne regularmente

Lista 2:

Paridade não funciona na prática da composição do Conselho

Conselho é fortemente instrumentalizado pelo executivo municipal

Conselho possui baixa permeabilidade a interesses coletivos e alta permeabilidade a interesses particulares

As posturas esperadas seguem a seguinte concepção:

ausente – não há Conselho

compulsória – 1 sim na lista 1, sim para todos os itens na lista 2

conservadora – sim para 2 a 3 itens na lista 1, sim para todos os itens na lista 2

estratégica – sim para 3 ou mais itens na lista 1, 1 ou 2 itens na lista 2

eco-cidadã – sim para 3 ou mais itens na lista 1, não para todos os itens da lista 2

Para o aspecto instâncias e mecanismos de participação popular (exceto Conselhos):

ausente – não há instâncias ou mecanismos de participação popular

compulsória e conservadora – os chamados mecanismos de participação popular se constituem em meros mecanismos de consulta e legitimação

conservadora – existem mecanismos de participação popular, mas estes ainda não fazem parte da cultura administrativa e seu funcionamento está sujeito a interrupção

eco-cidadã – existem mecanismos de participação popular plenamente incorporados à cultura administrativa

Para o aspecto sistema de informações ambientais:

ausente – não há sistema de informações ambientais

compulsória – sistema de informações ambientais não é aberto ao público

conservadora – existe cadastro ou banco de dados local com acesso restrito (somente mediante autorização formal)

estratégica – existe cadastro ou banco de dados local de consulta livre, mas operação é complexa e dados estão em linguagem técnica

eco-cidadã – existe cadastro ou banco de dados local, de amplo acesso, consulta livre, fácil operação e dados em linguagem que facilitem a compreensão pela população em especial

Para o aspecto audiências públicas e conferências:

ausente – inexistentes

compulsória – audiências públicas ocorrem sob pressão legal, não há conferências

conservadora – audiências públicas regulares para assuntos pouco conflituosas, não há conferências

estratégica – audiências públicas regulares, conferências consultivas

eco-cidadã – audiências públicas regulares, conferências deliberativas

Na análise da organização espacial da cidade foram considerados dois aspectos, qualidade da legislação urbanística e característica da regulação do uso do solo.

Para o aspecto qualidade da legislação urbanística a correlação é a que se segue:

ausente – inexistente Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo

compulsória – lógica permissiva, avaliação funcionalista dos usos, favorece especulação imobiliária

conservadora – lógica rígida, avaliação funcionalista dos usos, favorece especulação imobiliária e excessiva concentração de atividades no core urbano

estratégica – lógica flexível não integrada, avaliação de usos funcionalista, permite desconcentração de atividades, inclui instrumentos de controle da especulação imobiliária, mas deixa muitas brechas legais para esta se desenvolva

eco-cidadã – lógica integrada e flexível, avaliação de usos baseada na adequabilidade ambiental, função social da propriedade é princípio chave na concepção de desenvolvimento urbano, inibe especulação imobiliária e desconcentra atividades.

Para o aspecto características da regulação do uso do solo, o primeiro passo foi responder a lista de verificação abaixo:

☒ Zoneamento urbano tem incorporado dimensão ambiental

☒ Zoneamento urbano-ambiental possui caráter micro-regional ou regional (integrado a outras localidades da mesma bacia, região metropolitana, etc)

☒ Licenciamento de atividades urbanas e concessão de alvarás são integrados ao licenciamento ambiental

☒ Parcelamento do solo está sujeito a laudo ambiental

☒ Aplicação de instrumentos de gestão urbana passa sob o crivo ambiental

Existência de fiscalização periódica do uso do solo urbano, seja via a utilização de SIG, seja in loco

Política local de proteção e valorização do patrimônio natural, artístico e histórico

As posturas esperadas seguem a seguinte concepção:

ausente – não há regulação no uso do solo

compulsória – nenhum sim

conservadora – sim para 1 item

estratégica – sim de 2 a 4 itens

eco-cidadã – sim para mais de 4 itens

O controle ambiental foi avaliado a partir da análise de cinco aspectos – abordagem de regulação de atividades poluentes, fiscalização, monitoramento, licenciamento e sanções.

Para o aspecto abordagem de regulação de atividades poluentes:

ausente – inexistente

compulsória – punição/correção apenas

conservadora – predominância de punição/correção, acompanhada de controle/acompanhamento

estratégica – predominância de controle/acompanhamento, acompanhada de punição/correção e prevenção

eco-cidadã – predominância de prevenção (licenciamento prévio de atividades), associada a controle/acompanhamento e punição/correção

Para o aspecto fiscalização de atividades poluentes:

ausente – não há fiscalização de atividades poluentes

compulsória – em resposta a solicitação judicial ou de órgãos públicos de hierarquia superior

conservadora – em resposta a denúncias ou solicitações feitas por canais oficiais ou pela mídia

estratégica – segue planejamento para áreas específicas, em geral responde a denúncias ou solicitações de canais oficiais, mídia e pela população

eco-cidadã – atendendo a planejamento amplo e em resposta a denúncias ou solicitações

Para o aspecto monitoramento dos indicadores de poluição:

ausente – não há monitoramento de indicadores de poluição

compulsória – há monitoramento somente para verificar cumprimento de correções nos casos onde houve autuação

conservadora – há monitoramento que acompanha licenciamento ou para verificar cumprimento de correções nos casos onde houve autuação

estratégica – além do monitoramento que acompanha licenciamento ou para verificar correções em casos onde houve autuação, há monitoramento planejado de fontes fixas e móveis para alguns tipos de poluição e degradação. Não há capacidade para atendimento de

emergência, nem verificação periódica da confiabilidade dos indicadores de auto-monitoramento.

Eco-cidadã – há monitoramento planejado de fontes fixas e móveis dos principais tipos de poluição e degradação, feito por equipe própria capacitada e atualizada profissionalmente, com capacidade para atendimento de emergência, com periodicidade planejada. Para casos de auto-monitoramento, há verificação periódica da confiabilidade dos indicadores.

Para o aspecto licenciamento de atividades:

ausente – não há licenciamento no nível local

compulsória – licenciamento corretivo, moroso e restrito a casos onde há solicitação de nível superior de governo

conservadora – predomina o licenciamento corretivo de atividades de interesse local

estratégica – predomina licenciamento preventivo, mas só de atividades de interesse local

eco-cidadã – licenciamento preventivo amplo, ágil, de atividades de interesse local e regional

Para o aspecto sanções a poluidores e degradadores:

ausente – não há aplicação de sanções

compulsória – aplicação de sanção é ocasional, ocorrendo quando sob pressão judicial ou de nível superior de governo

conservadora – aplicação de sanções é sistemática, mas infrator frequentemente influi no sentido de reverter ou minimizar a sanção

estratégica – aplicação de sanções é sistemática, mas infrator influi no sentido de reverter ou minimizar a sanção quando há menor visibilidade pública ou interesses políticos do executivo envolvidos

eco-cidadã – aplicação de sanções é sistemática e ágil, influência do infrator é pequena, sendo que dificilmente este consegue reverter ou minimizar sanção

Já na avaliação das ações melhoria da qualidade de vida urbana foram considerados seis aspectos – áreas verdes urbanas, saneamento, limpeza urbana, educação ambiental, saúde preventiva, áreas de risco – para os quais considera-se a seguinte correlação:

Para o aspecto áreas verdes urbanas:

ausente – não há atuação pública local para prover e cuidar das áreas verdes urbanas

compulsória – a atuação na provisão e cuidado com as áreas verdes urbanas é pontual

conservadora – há uma atuação sistemática na provisão e cuidado das áreas verdes, entretanto há má distribuição espacial de áreas verdes e as áreas de convivência coletiva são escassas.

estratégica – existe política municipal de áreas verdes urbanas, as áreas de convivência coletiva são significativas, entretanto há má distribuição espacial da cobertura verde.

Eco-cidadã – existe política municipal de áreas verdes urbanas, ampla cobertura verde em toda a malha urbana, as áreas de convivência coletiva são fartas, há participação popular na gestão das áreas verdes de convivência e da definição da política de áreas verdes.

Para o aspecto saneamento em localidades com serviço próprio, o primeiro passo foi responder a lista de verificação abaixo:

- ✍ Política de saneamento inclui provisão e manutenção da rede de drenagem pluvial.
- ✍ Serviços de água e esgoto cobrem 100% da malha urbana.
- ✍ Existe plano diretor de saneamento.
- ✍ Há tratamento de parte do esgoto coletado.
- ✍ Há tratamento de todo o esgoto coletado.
- ✍ Serviços de água e esgoto tem distribuição espacial equalitária.
- ✍ Há participação popular na definição das prioridades de atendimento em saneamento básico.
- ✍ Há integração regional das atividades de saneamento (via consórcios inter-municipais, consórcios de bacia hidrográfica, etc).
- ✍ Existe plano diretor de drenagem.
- ✍ Política de saneamento está integrada a políticas de áreas de risco, resíduos sólidos, obras e vigilância sanitária.

As posturas esperadas seguem a seguinte concepção:

ausente – nenhum sim na lista acima

compulsória – sim para 1 item dentre os dois primeiros (drenagem pluvial, cobertura de 100%)

conservadora – sim para 3 itens

estratégica – sim de 4 a 7 itens

eco-cidadã – sim para 8 itens ou mais

Para localidades que se utilizam do serviço estadual de saneamento, as posturas esperadas seguem a seguinte concepção:

ausente – não há atuação local em saneamento básico

compulsória – atuação local limita-se à provisão e manutenção das galerias de drenagem.

conservadora – atuação local limita-se à provisão e manutenção das galerias de drenagem e obras para provisão de ligações de água e esgoto em áreas não atendidas pela cia estadual.

estratégica – município exerce parcialmente seu papel de agente regulador e concessor, fiscalizando atuação da companhia estadual em benefício local. Também atua na provisão de drenagem e de ligações de água e esgoto em áreas não atendidas pela cia estadual.

Eco-cidadã – município exerce plenamente seu papel de agente regulador e concessor, definindo as prioridades e diretrizes da política de saneamento e fiscalizando a atuação da concessionária em benefício local e regional. Projetos de urbanização e políticas de saneamento são integradas e definidas por mecanismos de participação popular.

Para o aspecto limpeza urbana, o primeiro passo foi responder a lista de verificação abaixo:

- ☒ Lixo coletado é tratado adequadamente (aterros sanitários, usinas de compostagem, etc).
- ☒ Atendimento universal da coleta de lixo para áreas urbanizadas.
- ☒ Atendimento especial para áreas de urbanização sub-normal.
- ☒ Existem programas de incentivo à redução da produção de lixo.
- ☒ Existem programas de reciclagem e coleta seletiva de lixo.
- ☒ Existem programas de valorização do trabalhador da limpeza urbana.
- ☒ Existem programas de educação ambiental e mobilização comunitária em relação ao tema limpeza urbana.
- ☒ Há participação popular na definição das diretrizes da política de limpeza urbana.
- ☒ Política de limpeza urbana está integrada a políticas de saneamento, áreas de risco, obras e vigilância sanitária.

As posturas esperadas seguem a seguinte concepção:

- ausente – não se aplica
- compulsória – nenhum sim na lista acima
- conservadora – 1 sim
- estratégica – sim de 2 a 5 itens
- eco-cidadã – sim para 6 itens ou mais

Para o aspecto educação:

- ausente – não há atuação
- compulsória – educação ambiental formal nas escolas da rede municipal de ensino.
- conservadora – educação ambiental formal nas escolas da rede municipal de ensino. Educação ambiental para população em geral se restringe a eventos ou atividades pontuais de enfoque informativo.

estratégica – educação ambiental formal se estende para toda a rede de ensino local. Educação ambiental para população em geral através de programas não pontuais próprios ou em parceria, tanto de caráter informativo quanto de conscientização.

eco-cidadã – educação ambiental desenvolve-se em parcerias através de atividades planejadas, enfoca a conscientização e o exercício da cidadania, está voltada a um amplo segmento da população e é adaptada à realidade local e regional. Está integrada às demais políticas ambientais.

Para o aspecto saúde preventiva:

ausente – não há atuação

compulsória – restrita a campanhas de vacinação pontuais.

conservadora – restrita a campanhas de vacinação pontuais e controle de zoonoses em casos de ameaça epidêmica.

estratégica – campanhas permanentes de vacinação, controle de zoonoses permanente, integração com saúde curativa.

eco-cidadã – campanhas permanentes de vacinação, controle de zoonoses permanente, integração com política de saneamento, educação ambiental, saúde curativa, controle da poluição. Atuação regionalmente integrada. Participação popular na definição de diretrizes.

Para o aspecto áreas de risco:

ausente – não há atuação.

compulsória – atuação via socorro de emergência em acidentes.

conservadora – atuação pontual em canalização corpos d'água e contenção artificial de encostas, remoção compulsória e pouco criteriosa de população em áreas de risco, socorro de emergência em acidentes

estratégica – atuação via programas regulares de contenção de encostas e tratamento dos corpos d'água, remoção de população em áreas de risco criteriosa, programas de recuperação de vegetação ciliar, lei de uso do solo contém restrições à impermeabilização total do solo.

eco-cidadã – atuação via programas regulares e ecologicamente adequados de contenção de encostas e tratamento corpos d'água, remoção de população em áreas de risco criteriosa e com participação da população envolvida, programas de recuperação e de conservação de vegetação ciliar, lei de uso do solo contém restrições à impermeabilização total do solo. Atuação regionalmente integrada. Integração a outras políticas ambientais. Diretrizes definidas com participação popular.

Para a avaliação da estrutura gerencial e infra-estrutura foram considerados quatro aspectos – equipe profissional, formação e capacitação profissional, perfil do chefe do órgão/secretário, infra-estrutura.

Para o aspecto equipe profissional, o primeiro passo foi responder a lista de verificação abaixo:

- ☒ Equipe possui profissionais de áreas/formações diversas
- ☒ Profissionais de diferentes áreas/formações trabalham de forma integrada
- ☒ Equipe possui profissionais de grupos sociais diversos
- ☒ Equipe é suficiente para atender volume de trabalho
- ☒ Possui profissionais de formação e atuação interdisciplinar

As posturas esperadas seguem a seguinte concepção:

- ausente – nenhum sim
- compulsória – sim apenas para item “equipe suficiente para atender volume de trabalho”
- conservadora – sim para 1 ou 2 ítems
- estratégica – sim para 3 ou 4 ítems
- eco-cidadã – sim para todos os ítems

Para o aspecto formação e capacitação de pessoal:

- ausente – inexistente
- compulsória – por iniciativa dos funcionários, com apoio individual sem regras definidas para concessão do mesmo
- conservadora – por iniciativa dos funcionários, com apoio individual com regras gerais para concessão do mesmo
- estratégica – planejada e restrita ao pessoal próprio
- eco-cidadã – planejada, diferenciada e aberta ao pessoal de outros órgãos e secretarias

Para o aspecto perfil do chefe do órgão/secretário:

- ausente – pouco expressivo politicamente e sem tradição de atuação profissional na área ambiental
- compulsória – pouco expressivo politicamente com experiência profissional na área ambiental
- conservadora – expressão política dentro do governo local com experiência na área ambiental limitada
- estratégica – expressão política dentro do governo local, com experiência na área ambiental relevante
- eco-cidadã – associa forte peso político dentro do governo local, bom acesso a esferas superiores de governo e a instituições internacionais, com larga experiência na área ambiental

Para o aspecto infra-estrutura, o primeiro passo foi responder a lista de verificação abaixo:

- ☒ Setor/secretaria é informatizado
- ☒ Equipamentos de processamento de dados são em volume e qualidade adequada
- ☒ Possui sistema de informações geográficas ou tem convênio para utilizar SIG de outro órgão
- ☒ Possui veículos para atividades de fiscalização
- ☒ Espaço físico atende às necessidades de trabalho
- ☒ Equipamentos de telefonia e comunicação de dados adequados às necessidades e volume de trabalho

✎ Possui equipamento para análise de parâmetros básicos de fiscalização de poluentes

As posturas esperadas seguem a seguinte concepção:

ausente – nenhum sim

compulsória – 1 ou 2 sim dentre os itens: setor é informatizado, possui veículos, espaço físico adequado

conservadora – sim para 1 a 3 itens

estratégica – sim para 4 a 6 itens

eco-cidadã – sim para todos os itens