



A QUESTÃO URBANA NA RIO 92

Profs. Adauto Lucio Cardoso & Johanna W. Looye
Série Estudos e Debates N ° 15
Junho 1996

Trabalho apresentado em novembro de 1992, no Simpósio sobre Urbanização Acelerada e Degradação Ambiental, promovido pelo ISPN e FNUAP em Brasília - DF.

Johanna W. Looye é professora da University of Cincinnati - Ohio/EUA.

SÉRIE ESTUDOS & DEBATES

Nova Série

A Série Estudos e Debates, publicação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR, divulga trabalhos inéditos no campo do Planejamento Urbano e Regional. As opiniões emitidas nos textos são de inteira e exclusiva responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente o ponto de vista do IPPUR.

Corpo Editorial:

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Pedro Abramo Campos

Henri Acselrad

Coordenação de Documentação e Divulgação:

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro - Coordenador

Leila Albertin Piccoli - Assistente de Coordenação

Ana Lucia Ferreira Gonçalves - Bibliotecária Chefe

Direção:

Hermes Magalhães Tavares - Diretor

Jorge Luiz Alves Natal - Coordenador de Ensino

Rainer Randolph - Coordenador de Pesquisas e Projetos

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro - Coordenador de Documentação e Divulgação

Colaboraram na produção deste trabalho:

Carlos César Passos de Mello - Assistente do CEPED

Maria Luiza Jardim - Bibliotecária

Josemar do Espírito Santo - Setor de Reprografia

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR

Prédio da Reitoria, 5º andar, sala 543

Cidade Universitária - Ilha do Fundão

Cep: 21910-240 - Rio de Janeiro - RJ.

Tels: (021)590.1191 / 290.2112 ramais: 2748 / 2755 - Fax: (021)230.4046

C268q

Cardoso, Adauto Lucio

A questão urbana na Rio 92 / Adauto Lucio Cardoso, Johanna W.

Looye. Rio de Janeiro : UFRJ/IPPUR, 1996.

17p. : 30cm. -- (Série Estudos e Debates; n. 15)

Trabalho apresentado no Simpósio sobre Urbanização Acelerada e Degradação Ambiental, Brasília, 1992.

Bibliografia: p. 17.

1. Desenvolvimento sustentável. 2. Política ambiental. 3. Urbanização - Aspectos ambientais. 4. Assentamentos humanos - Aspectos ambientais.
I. Looye, Johanna W. II. Título III. Série.

CDD - 333.7

I. Introdução

Entre os dias 3 e 14 de junho de 1992, a cidade do Rio de Janeiro foi o palco da segunda "Conferencia das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento" (CNUMAD). O Earth Summit reuniu, pela primeira vez na história, 178 nações para discutir as maneiras de proteger o meio ambiente e, ao mesmo tempo, empreender o desenvolvimento econômico e combater a pobreza. Enquanto a conferencia oficial acontecia, Organizações Não Governamentais (ONGs) de todas as partes do mundo participaram de um encontro alternativo, chamado de Fórum Global. Estes dois grandes eventos foram precedidos e seguidos por outras reuniões paralelas, organizadas de maneira a aproveitar a presença na cidade de políticos e especialistas de todo o mundo.

O centro das discussões na CNUMAD foram os grandes tratados sobre as alterações climáticas e a biodiversidade. Quanto aos problemas ambientais urbanos, eram parte das negociações que envolveram um outro documento fundamental, a Agenda 21. Também no Forum Global, estes problemas foram debatidos e deram origem ao Tratado sobre a Questão Urbana.

O objetivo deste trabalho será discutir a importância destes eventos nas formas institucionais, práticas e conceituais de articulação dos problemas urbanos, com a questão do meio ambiente, principalmente em países em desenvolvimento. Na primeira parte deste texto, buscaremos identificar os antecedentes deste debate, qualificando a relação entre a questão urbana e o meio ambiente. Na segunda parte, são apresentados os preparativos e os resultados mais gerais da CNUMAD e do Fórum Global. A terceira parte discute especificamente os debates em torno da questão ambiental urbana e, finalmente, a última seção apresenta algumas conclusões sobre as conseqüências práticas e institucionais destes eventos.

II. Antecedentes

2.1. Do crescimento zero ao desenvolvimento sustentável

A questão ambiental emerge na década de 60, tendo como tema privilegiado a questão populacional, principalmente no que se refere ao esgotamento dos recursos naturais ou à degradação das áreas comuns¹. Esta postura enfatizava a crítica veemente ao desenvolvimento econômico ilimitado e colocava como opção radical o crescimento zero, baseado numa crença neomalthusiana na escassez irreversível dos recursos.

¹Este debate aparece em autores como os Ehrlich, Garret Hardin e, anda, em Meadows *et alii*, 1972. Ver, a respeito, Mc Cormick, 1992.

O primeiro grande congresso internacional para a discussão dos problemas ambientais ocorreu em Estocolmo, em 1972². Este encontro gerou o primeiro plano de ação global sobre o meio ambiente, e teve como um dos seus principais desdobramentos institucionais a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). As repercussões deste evento não se deram apenas no âmbito das Nações Unidas, mas também no desenvolvimento de políticas ambientais pelos Estados Nacionais:

*"Estocolmo deixou como legado burocrático a criação de vários ministérios do meio ambiente e uma legislação que permitiram a "limpeza" ambiental dos países ricos"*³.

Todavia, também os países pobres se voltaram para a criação de aparatos institucionais e legais tendo em vista o enfrentamento da crise ambiental. Muitos destes procedimentos se deram sob a pressão dos organismos internacionais de ajuda multilateral, como o Banco Mundial, que passaram a condicionar o repasse de recursos à adoção de políticas de controle dos impactos ambientais de projetos de desenvolvimento⁴.

O principal debate em Estocolmo se dá em torno da oposição entre ambiente e desenvolvimento, polarizando países pobres e ricos. Os primeiros temiam uma limitação às possibilidades de empreender o desenvolvimento, a partir de problemas com os quais não se identificavam. A cena política é dominada pela contradição entre as necessidades de proteção ambiental e o crescimento econômico até os anos 80:

*"A Conferencia de Estocolmo reconheceu os vínculos entre ambiente e desenvolvimento. Mas pouco se fez para integrar estes conceitos até 1987, quando Nosso Futuro Comum foi apresentado à Assembléia Geral das Nações Unidas."*⁵

Nosso Futuro Comum é o resultado de três anos de trabalho da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, formada por decisão da Assembléia Geral das Nações Unidas e presidida por Gro Harlem Brundtland, então primeira ministra da Noruega. Este texto, também conhecido como Relatório Brundtland, irá apresentar, como sua principal contribuição ao debate, a formulação de um novo conceito de desenvolvimento possibilita a compatibilização entre crescimento econômico e preservação ambiental. Trata-se da idéia de desenvolvimento sustentável:

²Em 1968 realiza-se em Paris a Conferencia da Biosfera, que, todavia, concentrou-se sobre os aspectos científicos da conservação.

³The Green Legacy", The Economist, 13 de junho de 1992, p.39.

⁴McCormick, 1992, p. 155.

⁵The Earth Summit", UN Chronicle, vol. 29, No. 2, Junho de 1992, p.42.

"O desenvolvimento sustentável procura atender às necessidades e aspirações do presente sem comprometer a possibilidade de atendê-las no futuro. Longe de querer que cesse o crescimento econômico, reconhece que os problemas ligados à pobreza e ao subdesenvolvimento só podem ser resolvidos se houver uma nova era de crescimento no qual os países em desenvolvimento desempenhem um papel importante e colham grandes benefícios"⁶.

A partir deste momento, o discurso do crescimento zero deixa de ser predominante, passando as posições a se diferenciar, no campo do ambientalismo, entre graus mais ou menos rigorosos de sustentabilidade. Mas, nesta década, o eixo do debate já havia se deslocado para as catástrofes globais iminentes que ameaçam o futuro da humanidade: o efeito estufa, o ozônio, a biodiversidade; e para catástrofes mais localizadas que ameaçam parcelas significativas da população, principalmente no Terceiro Mundo: a desertificação, a erosão, a gestão da água, etc. O Relatório Brudtland é talvez o primeiro documento internacional a enfatizar a necessidade da cooperação internacional para enfrentar estas ameaças.

Por outro lado, também é enfatizada na documento a articulação entre pobreza e problemas ambientais: a existência de populações pobres em países pobres gera uma necessidade de busca do desenvolvimento econômico, o qual se dá pela exploração dos recursos naturais de forma não sustentável. Este fenômeno leva a uma contradição entre as necessidades globais, relativas à prevenção das ameaças também globais, e as necessidades urgentes dos países pobres em promover o desenvolvimento. Com base nesta compreensão, identifica-se como única alternativa a cooperação internacional entre Norte e Sul, para a promoção do desenvolvimento sustentável e o enfrentamento do problema da pobreza no Sul, como forma de se obter o apoio dos países pobres no equacionamento dos problemas globais.

2.2. Pobreza, urbanização e meio ambiente.

Nos anos 70, a relação entre ambiente e cidade era vista basicamente pelos seus aspectos setoriais: a poluição atmosférica gerada pelo desenvolvimento do sistema de transportes baseado no automóvel, a poluição industrial, a degradação de áreas naturais pela expansão da área urbanizada, as densidades excessivas geradas pela especulação imobiliária, etc.

A questão urbana aparece nos debates internacionais, então, como questão do desenvolvimento. Como um desequilíbrio gerado pela insuficiência - e pela necessidade de aceleração - do crescimento econômico, ou como necessidade de uma regulação deste crescimento, corrigindo os desvios do mercado. Este diagnóstico estabelece, então, a necessidade de se desenvolver políticas compensatórias, aumentando a eficiência do

⁶CMMAD, 1988, p. 44.

sistema econômico e corrigindo desequilíbrios sociais. É a época, no Brasil e na América Latina, das políticas urbanas de caráter nacional. No campo internacional o principal marco é a Conferência Mundial sobre os Assentamentos Humanos, realizada em Montreal, em 1976.

Em 1987, o Relatório Brudtland irá alterar esta situação. O problema ambiental urbano é visto, em primeiro lugar, como uma questão central dos países pobres, já que os países ricos teriam as condições necessárias - em termos de recursos financeiros e técnicos - para resolver seus problemas. Já no caso dos países pobres, a situação é diferente, pois a urbanização crescente está associada à pobreza, gerando situações de extrema penúria e de condições ambientais locais graves para os pobres urbanos. Estes países, premidos pela necessidade de promoção do desenvolvimento e, ainda, pelas conseqüências da crise econômica, principalmente no que toca à questão da dívida externa, estariam impossibilitados de arcar com os altos custos da provisão das condições adequadas para o habitat popular que se desenvolve principalmente nas periferias metropolitanas. Esta situação agrava a crise ambiental:

"Mas a própria pobreza polui o meio ambiente, criando outro tipo de desgaste ambiental. Para sobreviver, os pobres e famintos muitas vezes destroem seu próprio meio ambiente: derrubam florestas, permitem o pastoreio excessivo, exaurem as terras marginais e acorrem em número cada vez maior para as cidades já congestionadas. O efeito cumulativo dessas mudanças chega a ponto de fazer da própria pobreza um dos maiores flagelos do mundo".

O texto não aprofunda as causas destes processos, ignorando as relações entre a pobreza, o êxodo rural, e os processos de modernização excludente, onde a concentração de renda e fundiária são as bases do empobrecimento da população e da forma como se dá o crescimento das cidades no Terceiro Mundo. Assim esta análise, além de culpar os pobres pelos problemas ambientais, deixa intocadas as principais causas das migrações, do crescimento urbano e dos problemas ambientais decorrentes.

*"Pobreza e deterioração ambiental são percebidas no Relatório Brudtland como que formando um círculo vicioso no qual cada termo é causa e efeito do outro e não como característica e resultado histórico de um modo de produção altamente concentrador, econômica e espacialmente."*⁸

O crescimento dos grandes centros seria ainda ampliado pela atuação do poder público que, ao subsidiar alimentos para os pobres urbanos, ou ao investir em infra-estrutura, melhorando as condições de vida das camadas populares, aumenta a atratividade destes centros, gerando novos fluxos migratórios.

⁷CMMAD, 1988, p.30.

⁸Herculano, 1992, p.13

Neste sentido, o texto recomenda explicitamente que se evitem políticas que propiciem uma "provisão por demais generosa da infra-estrutura urbana"⁹, numa análise que lembra as declarações impetuosas de Garret Hardin nos anos 70¹⁰.

Nosso Futuro Comum introduz uma nova maneira de pensar os problemas urbanos dos países do Terceiro Mundo. Não mais se trata de uma questão do desenvolvimento, como na década de 70, mas de uma questão ambiental.

III. A Rio 92: preparativos e resultados

3.1. A Conferencia Oficial.

A decisão de convocação da conferencia foi tomada em 22 de dezembro de 1989, pela Resolução 44/228 da Assembléia Geral das Nações Unidas. Diferentemente de Estocolmo, esta conferencia deveria versar sobre meio ambiente e desenvolvimento. Seus objetivos envolviam a busca de um acordo global com vistas ao enfrentamento das mudanças ambientais que colocavam em risco o futuro da humanidade e, ao mesmo tempo, seguindo o caminho apontado no Relatório Brundtland, de estabelecer alternativas para a promoção do desenvolvimento econômico, em bases sustentáveis, nos países pobres, buscando interromper o círculo vicioso entre pobreza e degradação ambiental.

Os temas centrais começaram a ser debatidos nos Encontros Preparatórios (PrepCom), que se iniciaram em agosto de 1990, em Nairobi. A esta primeira grande reunião seguiram-se outras três, em Genebra, em março de 1991, de novo em Genebra em agosto do mesmo ano e, finalmente, o PrepCom4, em Nova Iorque, em março de 1992.

O Secretariado da CNUMAD solicitou aos governos participantes que elaborassem relatórios sobre a situação do ambiente e do desenvolvimento em seus países, como parte das preparações nacionais para a conferencia. Estes textos deveriam ser encaminhados até julho de 1991, de forma a servir de base para os relatórios setoriais em elaboração pelo secretariado. Todavia houve grande atraso na sua entrega, sendo que até o final de novembro de 91 apenas 75 tinham chegado às mãos dos organizadores.

Durante os encontros preparatórios, desenvolveram-se árduas negociações em torno dos principais documentos a ser aprovados na conferencia: os tratados sobre as alterações climáticas, e sobre a proteção à biodiversidade, a declaração sobre a proteção às florestas, a Carta da Terra¹¹, e a Agenda 21.

⁹CMMAD, 1988, p.274, grifo nosso.

¹⁰Este autor ficou famoso por declarar que o melhor que se podia fazer para combater a fome nos países pobres, como os africanos, seria uma bomba atômica, e não uma ajuda alimentar.

¹¹Uma coletânea de 27 princípios gerais que estabelecem direitos e deveres dos países no que diz respeito ao ambiente.

Todos os tratados chegaram ao Rio com um texto base amplamente negociado e com boas condições para aprovação. Todavia, durante a conferência, alguns países recuaram e os documentos perderam parte da sua eficácia ao se tentar aprovar textos que não desagradassem a ninguém. Particularmente significativa foi a oposição dos Estados Unidos ao Tratado sobre Alterações Climáticas e à Convenção sobre a Diversidade Biológica. Em contraposição, o governo americano buscou reforçar a declaração sobre as florestas, que enfrentou fortes resistências da Malásia, o que reduziu consideravelmente as ambições iniciais deste documento.

Como resultado geral, pode-se dizer que as resoluções adotadas foram genéricas e de caráter político, pouco tendo se avançado em termos práticos e efetivos no sentido da garantia ao cumprimento dos princípios gerais aprovados.

3.2. A Agenda 21

Trata-se de um documento de cerca de 900 páginas, contendo um sumário detalhado das ações concretas a serem adotadas por governos, agências de fomento, instituições da ONU e setores independentes em grandes áreas que afetam a economia e o meio ambiente: uma articulação entre preservação, prevenção, correção de desequilíbrios e crescimento econômico. Tem como pressuposto uma ampliação da ajuda externa aos países pobres para o enfrentamento dos problemas da pobreza, da poluição, da população e do tratamento de rejeitos.

Abrangia, em sua versão preliminar, uma programação de investimentos até o ano 2000, embora alguns itens se estendam mais. A previsão de recursos proposta levaria a uma ampliação da ajuda aos países pobres, de 55 para 125 bilhões de dólares - o que significaria uma contribuição de 0.7% do PIB das nações ricas, apenas para a Agenda 21, posição que foi defendida na conferência por Gro Brudtland. Estes recursos deveriam cobrir os aumentos de custos previstos para o empreendimento das ações necessárias ao enfrentamento dos problemas ambientais globais e à aceleração do desenvolvimento sustentável. Recursos financeiros são ainda previstos para o fortalecimento das instituições internacionais responsáveis pela implementação da Agenda 21.

As diversas seções do documento estabelecem programas específicos para a execução de mudanças de longo prazo e com vistas a eliminar ou reduzir a destruição ambiental e a desigualdade econômica. O documento é dividido em quatro partes: 1) Dimensões econômicas e sociais, que lida com a questão da pobreza; 2) Conservação e gerenciamento de recursos para o desenvolvimento; 3) Fortalecimento dos papéis dos grupos mais importantes; 4) Modos de implementação:

"Sete capítulos que apresentam programas de ação relacionados a aspectos sociais e econômicos abrangentes abrem a Agenda 21. Os temas tratados nesta primeira seção procuram resolver problemas de longo prazo no

comércio internacional; erradicar a pobreza; mudar padrões de consumo; reduzir as pressões demográficas geradas pela escalada populacional; e aumentar os padrões mínimos para moradia, saneamento, saúde e outros aspectos dos assentamentos humanos.

A conservação e o gerenciamento de recursos são os temas da segunda seção, que contém 14 capítulos de programas cujo objetivo é alcançar uma utilização mais eficiente de recursos como terra, florestas, água, energia e elementos bióticos. As ações propostas também pretendem obter uma melhoria na reciclagem e na disposição segura dos rejeitos, além de procurar antecipar e controlar os riscos gerados pela intervenção humana em sistemas naturais, especialmente no que diz respeito à biotecnologia e aos produtos químicos tóxicos, tais como os pesticidas.

A terceira seção inteira - nove capítulos - é dedicada ao reconhecimento e ao fortalecimento do papel das mulheres, jovens, povos indígenas e outros grupos, como organizações não governamentais, autoridades locais, sindicatos, grupos industriais e de negócios, e a comunidade científica.

A última seção da Agenda, que se dedica às etapas de implementação, foi a de mais difícil negociação já que ela toca nos pontos específicos relativos a compromissos para financiamento, transferência de tecnologia e arranjos institucionais. Estes capítulos são objeto das negociações na própria conferência"¹².

Os debates sobre a Agenda 21, na conferência, fixaram-se, como esperado, nos compromissos financeiros. De um lado ficaram os países ricos, que se posicionaram favoravelmente ao financiamento através de mecanismos bilaterais, regionais e multilaterais. De outro lado ficou o Grupo dos 77 - os países em desenvolvimento - que postularam a criação de um fundo específico e global para o financiamento da Agenda, e compromissos claros de que este financiamento não seria obtido através da realocação dos programas de ajuda ao desenvolvimento já existentes.

Ao fim do processo, tanto o governo americano quanto os governos da Inglaterra, Japão e Alemanha recusaram-se a estabelecer qualquer compromisso no sentido de elevar a ajuda aos níveis propostos, mesmo a longo prazo. A Agenda 21 foi afinal adotada por consenso

¹²"The Earth Summit", UN Chronicle, vol. 29, No. 2, junho de 1992, p. 45.

após se abrir mão de datas e valores fixos. Ficou como um documento político, estabelecendo as questões a serem enfrentadas, e a forma de fazê-lo, sem todavia ter um sentido prático imediato. Mesmo que tivesse sido aceita nos termos inicialmente propostos, a Agenda 21 não teria um peso jurídico semelhante aos tratados - como o do aquecimento global ou da biodiversidade - que são referendados pelos Congressos Nacionais e passam a compor as legislações nacionais.

3.3. A participação das ONGs.

Desde Estocolmo, a participação das ONGs nas grandes conferências vinha se tornando cada vez mais importante. No PrepCom4 de Nova Iorque, haviam 4000 pessoas inscritas e anunciava-se que 1200 organizações se preparavam para acompanhar a Rio 92. Em agosto de 91, já se havia organizado um grupo de trabalho internacional, e 16 coordenações regionais, responsáveis pela coordenação da participação das diversas ONGs de todo o mundo e pela organização do Fórum Global. Em Paris, em dezembro de 1991, realiza-se um grande encontro de ONG's, preparatório para o Fórum Global.

Os representantes das ONGs participaram ativamente das negociações oficiais, desenvolvidas nos Encontros Preparatórios, procurando influenciar as delegações dos governos no sentido de incrementar os mecanismos de proteção ambiental e buscar estabelecer garantias de participação e democratização das decisões. Esta participação foi saudada pela coordenação da conferência como "indispensável".

O Fórum Global se realizou em um grande parque, na área central da cidade, e produziu 37 tratados que foram assinados pelos participantes e que davam conta de temas que ultrapassavam o teor dos debates na conferência oficial. Participaram 17.500 pessoas, de 7.500 organizações e 167 países. O clima do evento era de uma grande festa, que contou com um eclético rol de participantes: de entidades de defesa da ecologia a grupos espiritualistas.

No cômputo geral, o Fórum Global mobilizou a atenção da imprensa e foi um campo importante de denúncias contra os descompassos nas negociações que se desenrolavam na conferência oficial. Produziu, ainda, os documentos alternativos, que deverão orientar o desenvolvimento das lutas ambientalistas e estabelecer possibilidades de solidariedade entre ONG's de vários países em torno da proteção ambiental.

IV. A Questão Urbana na CNUMAD

4.1. A Agenda 21: Assentamentos Humanos

A questão urbana aparece na Agenda 21 na discussão sobre a necessidade de melhoria da qualidade de vida nos países pobres, através do enfrentamento do problema da pobreza e de intervenções públicas que possam melhorar as condições de vida nos assentamentos populares. É proposta uma parceria global para o enfrentamento destes problemas (pobreza e degradação ambiental), através do desenvolvimento sustentável. Neste sentido, a Agenda 21 segue o enfoque adotado pelo Relatório Brudtland. Poderíamos mesmo dizer que a Agenda é o detalhamento e o desenvolvimento lógico deste relatório.

Este tema é tratado no Capítulo 7: "Promoção do Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos Humanos". Seus objetivos são:

"(...) Ampliar a qualidade dos assentamentos humanos e dos ambientes de vida e trabalho de todas as pessoas, particularmente dos pobres rurais e urbanos, em termos sociais, econômicos e ambientais. Esta melhoria deve estar baseada em atividades de cooperação técnica, parcerias entre setores públicos, privados e comunitários e participação nos processos decisórios de grupos comunitários e outros grupos de interesse como as mulheres, os povos indígenas, os idosos e os deficientes. Estes enfoques devem formar os princípios fundamentais das estratégias nacionais de assentamento"¹³.

As áreas programáticas são as seguintes:

1) Provisão de abrigo adequado para todos. "Os objetivos são alcançar a adequação da moradia para uma população em processo de crescimento acelerado e para os setores pobres desta população, através de um enfoque de capacitação" (enabling approach) e permitindo um desenvolvimento dos assentamentos de caráter ambientalmente sustentado¹⁴.

2) Melhoria da administração dos assentamentos humanos. "Os objetivos a alcançar são a garantia da administração sustentável de todos os assentamentos urbanos, principalmente em países em desenvolvimento, de forma a melhorar as condições de vida dos residentes, especialmente os marginalizados, assim contribuindo para atingir os objetivos do desenvolvimento econômico nacional"¹⁵.

¹³Agenda 21, versão preliminar, abril de 1992, Capítulo 7, pp. 65-66.

¹⁴Op. cit. p. 67.

¹⁵Op. cit., p. 69.

3) Promoção do planejamento e gestão sustentável do uso do solo. "O objetivo é a ampliação das condições de acesso a terra para o desenvolvimento dos assentamentos através de um planejamento físico e do uso do solo ambientalmente sustentável, de forma a assegurar o acesso à terra para todos os habitantes e, onde for adequado, encorajar a propriedade e a administração coletiva e comunal da terra"¹⁶.

4) Provisão integrada de infra-estrutura ambiental: água, saneamento, drenagem, e disposição dos resíduos sólidos. "O objetivo é assegurar a provisão de infra-estrutura adequada a todos os assentamentos até o ano 2025. Para atingir este objetivo será necessário que todos os países em desenvolvimento incorporem em suas estratégias de desenvolvimento nacionais programas que permitam a construção da capacidade técnica, financeira e de recursos humanos desejada, assegurando uma melhor integração entre o planejamento ambiental e de infra-estrutura em torno do ano 2000"¹⁷.

5) Promoção de sistemas de energia e transportes sustentáveis em assentamentos humanos. "Os objetivos são a ampliação da provisão de tecnologia de maior eficiência energética e fontes energéticas alternativas/renováveis para os assentamentos e a redução dos impactos negativos da produção e uso da energia sobre a saúde e o ambiente"¹⁸.

6) Promoção do planejamento e administração dos assentamentos humanos em áreas sujeitas a desastres. "O objetivo é capacitar todos os países, em particular aqueles sujeitos a desastres, a mitigar os impactos negativos dos desastres naturais ou de causa humana sobre os assentamentos, as economias nacionais e o ambiente"¹⁹.

7) Promoção de uma base sustentável para a indústria da construção. "Os objetivos são, primeiramente, a adoção de política e tecnologias e a troca de informações a esse respeito, de maneira a permitir ao setor da construção que alcance os objetivos do desenvolvimento dos assentamentos humanos, ao mesmo tempo em que evite efeitos laterais prejudiciais à saúde humana e da biosfera e, em segundo lugar, ampliar a capacidade de geração de empregos do setor. Os governos devem trabalhar em estreita colaboração com o setor privado para atingir estes objetivos"²⁰.

8) Promoção do desenvolvimento de recursos humanos e da capacidade de ação para o desenvolvimento de assentamentos humanos. "O objetivo é ampliar o desenvolvimento dos recursos humanos e da capacidade de ação em todos os países através da melhoria da capacidade pessoal e institucional de todos os atores, particularmente povos indígenas e mulheres, envolvidos no desenvolvimento de assentamentos humanos"²¹.

¹⁶Op. cit., p. 73.

¹⁷Op. cit., p. 76.

¹⁸Op. cit., p. 79.

¹⁹Op. cit., p. 82.

²⁰Op. cit., p. 85.

²¹Op. cit., p. 87.

A ajuda internacional, para os assentamentos humanos, se dará dentro do "enfoque de capacitação" (enabling approach): a colaboração externa pressupõe uma capacidade interna nos países em desenvolvimento para gerar recursos complementares internamente. A previsão de recursos que aparece na versão preliminar da Agenda se compõe, assim, de uma parte externa e uma parte interna. A tabela abaixo mostra os dispêndios anuais necessários, incluindo ainda as necessidades relativas ao desenvolvimento institucional internacional.

Áreas Programáticas	Custos Anuais (Milhões de US\$)		
	Totais	Financ. Externo	Inst. Internacionais
1. Abrigo p/ todos	75.000 (a)	10.000	10
2. Adm. assent. hum.	100.000 (b)	15.000	10
3. Gestão uso do solo	3.000 (c)	(d)	4
4. Infra-estrutura	(e)	50	3
5. Energia e transp.	(f)	(f)	(f)
6. Áreas de risco	600	50	2
7. Ind. construção(g)	40.000 (h)	4.000 (i)	3
8. Rec. Humanos	(j)	60	5
Total	218.600	29.160	37

Notas:

(a) Recursos nacionais, locais e domésticos

(b) Financiados através de rendimentos

(c) Incluindo cerca de US\$ 300 milhões da comunidade internacional

(d) Alguns aspectos deste programa são encontrados nos programas de usos do solo detalhados em outros capítulos da Agenda 21

(e) As necessidades financeiras para estes programas são apresentadas em outros capítulos, podendo ser grosseiramente estimadas em US\$ 60 bilhões

(f) O financiamento deste programa está detalhado no capítulo 9 (Proteção da atmosfera)

(g) É estimado grosseiramente que as atividades de construção nos países em desenvolvimento cheguem a US\$ 400 bilhões anuais e que deverão crescer cerca de US\$ 20 bilhões anualmente

(h) Novas fontes de recursos para estes níveis de atividade e para a introdução de tecnologias limpas

(i) Assumindo que 10% dos recursos venham da comunidade internacional

(j) Sem referências sobre valores

Fonte: CNUMAD. Agenda 21, versão preliminar, abril de 1992, cap. 7.

4.2. O Fórum Global

As discussões relativas à questão ambiental urbana no Fórum Global ficaram com sua organização sob a responsabilidade do Fórum Nacional da Reforma Urbana²², que já havia definido os termos do documento final do Fórum Brasileiro de ONGs sobre este tema.

Por outro lado, o FNRU já havia agendado junto ao Habitat International Coalition (HIC) e à Frente Continental de Organizaciones Comunes (FCOC)²³ uma reunião ampla sobre o tema e intitulada de Fórum Internacional de Reforma Urbana. Este evento se realizou no fim de semana imediatamente anterior à semana reservada para a conferência e o Fórum Global. Os debates se fizeram a partir de um documento básico, elaborado pelo FNRU.

A principal polêmica neste encontro foi deflagrada por Jose Luis Coraggio²⁴. Suas críticas podem ser resumidas nos seguintes elementos:

- a proposta não reflete a realidade latino-americana, mas a situação específica do Brasil, onde a possibilidade de acesso ao poder por parte de forças progressistas é um fato que explica a orientação "estatista" do documento;
- trata-se de uma proposta dirigida ao Estado, não considerando as consequências da crise econômica e de reestruturação internacional que apontam para uma redução do seu papel na regulação social;
- a proposta não avalia corretamente o novo caráter das relações estruturais entre a acumulação do capital e a reprodução da força de trabalho, onde a exclusão seria uma tendência predominante, tendendo à dualização, com a integração dos setores populares sendo apenas possível através de processos culturais;
- a cidade capitalista é cada vez mais o fruto de um processo combinado entre a lógica da acumulação e as estratégias de sobrevivência da população.
- a factibilidade da proposta depende, previamente, da definição de um modelo de desenvolvimento, e de um modelo de sociedade, levando-se em conta os processos de fragmentação, desmercantilização, desintervenção do Estado, informalização, privatização de serviços, característicos das sociedades contemporâneas.

²²Trata-se de uma articulação entre ONG's, organizações comunitárias e grupos intelectuais que vem discutindo os problemas urbanos no Brasil desde 1988.

²³O HIC e a FCOC são duas ONG's latino americanas que articulam e apoiam diversas organizações comunitárias.

²⁴Pesquisador da área do planejamento urbano e regional na América Latina, de nacionalidade argentina.

A proposta alternativa de Coraggio seria, então, pautada em:

- uma definição de um novo modelo de desenvolvimento pautado nas necessidades populares e na sua ênfase sobre o que denomina "economia popular urbana" priorizando assim as políticas de emprego e renda e não políticas sociais como as que ensejam o acesso à habitação e aos serviços urbanos;
- o desenvolvimento de uma luta cultural, de longo prazo, visando desenvolver visões de mundo e projetos políticos alternativos²⁵

Durante a realização dos debates no Fórum Internacional e no planejamento das atividades a serem desenvolvidas durante o Fórum Global, manifestou-se uma diferença entre a visão dos representantes brasileiros e o HIC e FCOC. Estes últimos queriam aproveitar o encontro basicamente para o que denominaram "troca de experiências", enquanto os primeiros pretendiam desenvolver exposições e debates que pudessem aprofundar os temas do documento original. Ao fim, os dois primeiros dias foram dedicados basicamente aos relatos de representantes de movimentos populares e ONGs de vários países e regiões, ficando o último dia para os debates finais de "fechamento" do documento.

Durante os debates, outras questões foram discutidas, e foram incorporadas ao texto, principalmente a questão da mulher, a questão das transferências de população e também a especificidade do processo de urbanização na África. Uma das polêmicas entre os organizadores foi ainda a questão do título: enquanto os brasileiros defendiam a "reforma urbana", os outros queriam incorporar a idéia de "desenvolvimento sustentável". Ao fim, o tratado final versou sobre a "questão urbana" e intitulou-se "Por cidades, vilas e povoados justos, democráticos e sustentáveis".

Ao longo do Fórum Internacional, a participação - cerca de 300 pessoas por sessão - era predominantemente brasileira, com representações latino-americanas, principalmente do México. No Fórum Global as reuniões foram ainda mais concorridas, com participação de 15 países, sendo mais significativa, sem dúvida, a dos países latino-americanos.

O tratado final reproduz a estrutura básica do documento brasileiro, no seu diagnóstico (resumida no item I - Introdução) e nos princípios fundamentais e propostas (itens II e III). A esta estrutura se acrescenta um quarto item (compromissos), onde os organizadores da discussão propõem a criação de um fórum permanente, de caráter internacional, como uma instância de apoio a movimentos populares e de difusão dos princípios estabelecidos no tratado, estabelecendo iniciativas que aprofundem e sistematizem suas propostas. Para a constituição deste "Fórum Global por cidades justas, democráticas e sustentáveis" é constituída uma comissão composta por um representante do HIC, um do FCOC e um do FNRU.

²⁵Conforme Coraggio, 1992.

As questões incluídas que não apareciam no texto preliminar são:

- a questão da mulher (item I.5, I.6, I.8, III.24, III.29);
- a violência urbana (item I.9)
- a dívida externa (item III.21)
- a relação cidade-campo e a questão do abastecimento (III.22)
- políticas de emprego/renda (III.27)
- o remanejamento forçado de populações (III.29)
- o direito à informação
- a articulação com outros movimentos de "reforma", e com instituições internacionais (item I.13)
- a criação de fundos - locais, nacionais e internacionais - para construção de moradias (item III.26)

Os temas que foram eliminados do texto preliminar são:

- na introdução, a relação entre os processos de estruturação intraurbana, ou de acumulação urbana, e os problemas ambientais;
- as propostas de apropriação pública da valorização imobiliária, de separação entre posse e propriedade fundiária urbana, e a idéia de gestão urbana redistributiva com cobrança diferenciada de impostos e taxas.

As modificações introduzidas no texto refletem o descompasso entre as visões das organizações responsáveis pela sua elaboração. Certamente, a ampliação da abrangência dos temas não reflete o estágio das lutas populares no Brasil. Por outro lado, a retirada das referências explícitas à intervenção reguladora do Estado no que diz respeito à acumulação urbana aparentemente reflete uma visão "contra o Estado" por parte dos parceiros latino-americanos.

É importante ressaltar ainda deste processo como o FNUR assume o debate sobre a questão ambiental urbana por não encontrar interesse (e portanto não haver disputas) por parte dos grupos ecologistas. Ao assumir o tema, as conclusões estão baseadas mais nas consequências sociais (principalmente sobre os pobres) dos problemas ambientais do que numa abordagem "eco-centrada". Para estes grupos, "questão urbana" não é sinônimo de "problema urbano", mas reflete uma problemática teórica e política, que situa a cidade como uma organização social e econômica que reflete as contradições da sociedade capitalista. Os problemas ambientais têm sua lógica (e suas estratégias de enfrentamento) deduzidas da compreensão da "questão urbana".

A discussão no Forum Global em nenhum momento fez referência ao Encontro oficial. Foi um trabalho autônomo, tanto por falta de meios que possibilitassem o acesso às discussões, quanto pela pouca importância deste tema também na Conferência, ou, ainda, pelo fato dos debates terem adquirido uma dinâmica própria a partir do documento

brasileiro. Neste sentido, o documento final da sociedade civil, diferentemente da Agenda 21, não leva em consideração o recorte Norte-Sul e não faz referência às formas de financiamento das políticas que sugere. É dirigido diretamente aos movimentos populares e aos Estados (níveis local e federal).

V. Conclusões Gerais

Seguindo os passos do Relatório Brudtland, a Agenda 21 coloca o problema urbano nos países pobres como um problema ambiental em si, e como uma questão que se articula à discussão da pobreza e da necessidade da promoção de um desenvolvimento sustentável, evitando pressões sobre o ambiente. Este entendimento permite incluir as questões ligadas aos assentamentos humanos na agenda ambiental, o que significa a possibilidade de negociação de recursos internacionais também para a melhoria das condições de vida dos pobres urbanos dos países periféricos.

A Agenda 21 pode representar um passo significativo como uma possibilidade concreta de discussão e negociação internacional das prioridades para a ajuda internacional ao desenvolvimento, onde não são apenas as instituições financeiras e os países doadores que definem as regras do jogo. Significa ainda a possibilidade de constituição de uma solidariedade entre países pobres - e um poder sobre os processos decisórios - em torno da questão do financiamento do combate à pobreza e a proteção ambiental. Todavia, ao não se definir, no texto final, os compromissos dos países industrializados com os montantes de recursos necessários e os mecanismos de transferência destes recursos, reduziu-se essa potencialidade positiva do documento, que permanece mais como uma agenda para o futuro que uma realidade para o presente. Isto pode significar uma continuidade da disputa por recursos, entre os países pobres, no balcão do Banco Mundial, reduzindo as possibilidades de negociação desses países e mantendo o poder decisório nas mãos destes órgãos e dos países ricos.

Neste sentido é importante se refletir mais sobre como as modificações na Ordem Econômica Internacional em curso - globalização, formação de blocos regionais de livre comércio - poderão influir nas negociações internacionais sobre recursos para o enfrentamento da pobreza e da proteção ambiental. Em que medida, por exemplo, a entrada em um bloco regional poderá significar para os países pobres - como Brasil e México - a inserção em uma divisão do trabalho onde lhes cabe receber indústrias "sujas"? Em que medida estarão garantidos, dentro dos blocos, normas de proteção ambiental e direitos sociais equivalentes? Ou em que medida a não inserção em um bloco excluirá alguns países dos fluxos privilegiados de recursos internacionais para a defesa do ambiente?

Tanto o Relatório Brudtland como a Agenda 21 colocam o poder local e a "sociedade civil" (que seria "representada" pelas ONGs) como parceiros privilegiados para o repasse de recursos ou para a fiscalização sobre o uso de recursos. Os Estados Nacionais perdem, com isso, uma grande parcela de poder de decisão sobre prioridades nacionais de desenvolvimento ou de preservação. Todavia, as ONGs, hoje se articulam internacionalmente e agem segundo uma lógica que não necessariamente pode ser identificada diretamente com interesses populares ou da sociedade. Ao passar por fora dos circuitos políticos, corre-se o risco de perder a possibilidade de um controle democrático sobre a ação destas entidades.

O Earth Summit talvez tenha sido um momento histórico, o que só o tempo dirá. Nunca tantos chefes de governo se reuniram em um mesmo lugar, e nunca tantas organizações sociais ambientalistas ou desenvolvimentistas, de tantos países, puderam conversar e debater problemas comuns. No entanto, em termos imediatos, a conferência certamente esteve aquém das expectativas.

Com relação aos problemas urbanos, sua inserção na agenda ambiental parece promissora, pelo menos em termos das possibilidades de desenvolvimento de políticas sócio-ambientais mais integradas e que possam contar com recursos significativos. No fim do século, os planejadores, os formuladores de políticas e todos os cidadãos, tanto nos países industrializados quanto nos países em desenvolvimento com certeza deverão cada vez mais se preocupar com os problemas ambientais. As discussões que se desenvolveram no Brasil, em junho de 1992, poderão servir como ponto de partida para uma reflexão mais aprofundada.

Bibliografia:

CMMAD. *Nosso Futuro Comum*. Rio de Janeiro, FGV, 1988.

CNUMAD. Agenda 21. Versão preliminar, abril de 1992.

Center for our Common Future. National Reports: the next step. *Independent Sectors Network '92*, No. 17. CCF, Genebra, maio de 1992.

Coraggio, José Luis. Reforma Urbana en los 90?. Texto apresentado No Forum Internacional de Reforma Urbana e Meio Ambiente. Rio de Janeiro, junho de 1992.

Forum das ONGs Brasileiras. Documento da Sociedade Civil Brasileira. Aprovado no VII Encontro Nacional do Forum. Recife, novembro de 1991.

Forum Nacional da Reforma Urbana, HIC - Habitat international Coalition, e FCOC - Frente Continental de Organizaciones Comunais. Tratado sobre a Questão Urbana: por cidades, vilas e povoados justos, democráticos e sustentáveis. *Reforma Urbana*, nº. Especial, junho de 1992.

Herculano, Selene C. Como passar dos insuportável ao sofrível. *Tempo e Presença*, nº. 261, Ano 14. Rio de Janeiro: CEDI, jan./fev. 1992.

Meadows, D. H. et alii. *Limites do Crescimento*. Perspectiva: SP, 1978.

McCormick, John. *Rumo ao Paraíso: A história do movimento ambientalista*. Relume-Dumará: RJ, 1992.