

Universidade Federal do Ceará

Edições UFC

CONSELHO EDITORIAL

Prof. Italo Gurgel
(Presidente)

Prof. Eduardo Diatary Bezerra de Menezes
Prof. José da Rocha Furtado Filho
Prof. Luiz Tavares Júnior
Profª Maria Magnólia Lima Guerra
Profª Olga Maria Ribeiro Guedes
Prof. Vinicius Barros Leal

José Borzacchiello da Silva
Maria Clelia Lustosa Costa
Eustógio Wanderley Correia Dantas
(Organizadores)

A CIDADE E O URBANO

Temas para debates


EUFUC
EDIÇÕES UFC
Fortaleza
1997

Universidade Federal do Ceará
Reitor
Prof. Roberto Cláudio Frota Bezerra
Vice-Reitor
Prof. José Murilo de Carvalho Martins
Edições UFC
Av. da Universidade, 2995 - Benfica
Fortaleza - CE - Brasil
CEP 60020-181
Editor
Prof. Italo Gurgel
Editor Adjunto
Joana Borges

© 1997 by José Borzacchiello da Silva
Direitos reservados em língua portuguesa a Edições UFC

Ficha Catalográfica

S 586e Silva, José Borzacchiello da (org.)
A Cidade e o urbano: temas para debates / José Borzacchiello da Silva, Maria Clelia Lustosa Costa, Eutógio Wanderley Correia Dantas. (Org.). Fortaleza: EUFC, 1997.
318 p.

I. Geografia Urbana

I. Título

CDD: 910

CDU: 911

Printed in Brasil

ISBN 85-7282-004-2

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
À GUIA DE INTRODUÇÃO: geografia e desenvolvimento regional e urbano no Brasil <i>Pedro P. Geiger</i>	9
CAPÍTULO 1 - EPISTEMOLOGIA DAS CIDADES	25
1 Pensando a cidade no Brasil do passado <i>Maurício de Almeida Abreu</i>	27
2 O intra-urbano: a geografia e o urbanismo <i>Jan Bitoun</i>	53
3 Conteúdos da urbanização: dilemas do método <i>Odette Carvalho de Lima Seabra</i>	61
4 Dois séculos do pensamento geográfico sobre a cidade <i>Pedro de Almeida Vasconcelos</i>	69
5 Discutindo a cidade e o urbano <i>José Borzacchiello da Silva</i>	85
CAPÍTULO 2 - CIDADES, METRÓPOLES, MEGALÓPOLES	93
6 Metropolização e raízes da periferização turística <i>Sylvio Bandeira de Melo e Silva</i>	95
7 Urbanização no Cerrado mineiro: o caso do Triângulo Mineiro <i>Beatriz Ribeiro Soares</i>	105
8 Technópolis São Carlos: a capital da tecnologia <i>Luís Cruz Lima</i>	123
9 Dimensões de análise das redes geográficas <i>Roberto Lobato Corrêa</i>	131
CAPÍTULO 3 - MEIO AMBIENTE URBANO	137
10 O meio ambiente urbano: algumas proposições metodológicas sobre a problemática ambiental <i>Arlete Moysés Rodrigues</i>	139

11	Do higienismo ao ecologismo: os discursos sobre espaço urbano <i>Maria Clelia Lustosa Costa</i>	153
12	Paisagem urbana e utopias <i>José Antônio O. P. Lemerhe</i>	163
13	Nos meandros de algumas políticas para o meio ambiente urbano <i>Eduânia Tôrres Aguiar Gomes</i>	171
14	Natal: desenvolvimento urbano e problemas ambientais <i>José Lacerda Felipe</i>	187
CAPÍTULO 4 - COTIDIANO URBANO		197
15	A construção de uma "nova urbanidade" <i>Ana Fani Alessandri Carlos</i>	199
16	Cidade, cotidiano e imaginário <i>Silvana Maria Pintaudi</i>	213
17	A cidade (des)ordenada e o cotidiano <i>Amélia Luísa Damiani</i>	221
18	A casa própria e o sonho <i>Marília Luíza Peluso</i>	235
CAPÍTULO 5 - POLÍTICAS E DESENVOLVIMENTO URBANO ...		245
19	Exclusão social, fragmentação do tecido sociopolítico-espacial da cidade e "ingovernabilidade urbana": ensaio a propósito do desafio de um "desenvolvimento sustentável" nas cidades brasileiras <i>Marcelo José Lopes de Souza</i>	247
20	A cidade no horizonte do provável: política e desenvolvimento urbano <i>José Aldemir de Oliveira</i>	265
21	Desenvolvimento regional/urbano: abordagem a pensar <i>Aldo Paviani</i>	273
22	Programa favela-bairro no município do Rio de Janeiro e política urbana: hipóteses para pesquisa <i>Fany Davidovitch</i>	283
23	Políticas de desenvolvimento urbano: a proposta para a metrópole paulistana <i>Amália Inês Geraiges de Lemos</i>	297
24	Em busca de uma nova política de desenvolvimento intra-urbano para o povo brasileiro <i>Beatriz Maria Soares Pontes</i>	309

Apresentação

A geografia urbana brasileira vive momentos de intensa vitalidade neste final de século e de milênio. Atraindo um número expressivo de pesquisadores e professores, a produção em geografia urbana alcança uma maturidade ímpar. Inicialmente, a abordagem de nossos profissionais mantinha fortes vínculos com correntes teóricas estrangeiras e a aplicação, aqui, tinha por objetivo explicar as cidades brasileiras. Os estudos voltados para a compreensão da origem e evolução das cidades eram dominantes. O processo acelerado de urbanização experimentado pelo país colocou a cidade em evidência e exigiu interpretações e análises urgentes, face ao tipo de urbanização que o país vivia. Favelas, cortiços, periferias urbanas, deficiências de infra-estrutura, de equipamentos, de serviços, *déficit* habitacional, contaminação do meio ambiente, violência, concentração de renda, fragmentação da cidade entre outros temas emergiram, impondo-se como temas preferenciais de pesquisa.

Nossa resposta foi sendo elaborada aos poucos. A AGB - Associação dos Geógrafos Brasileiros cuidou de criar possibilidades para que essas poucas respostas, elaboradas por poucos profissionais, tivessem espaços apropriados de discussão. A entidade, através da realização de assembleias gerais de seus sócios cria fórum adequado para a discussão da geografia. A geografia urbana fazia-se presente. As assembleias gerais que se realizavam em vários pontos do território brasileiro davam uma grande contribuição ao local sede, elaborando estudos sobre a cidade e a região. O tempo passou. A AGB ajustou-se às condições do novo. Em Presidente Prudente, experimentou novo formato. As assembleias gerais agora já não denominavam o fórum. Sua realização já não era mais anual, e sim bienal. A geografia urbana, no interior da entidade, via participação de geógrafos voltados para aquela temática, pleiteava mais espaço para suas discussões. Em 1989, a realização do I Simpósio Na-

ção¹⁴. Volta-se então novamente à pergunta: como orientar tais transformações? Percebe-se que, para respondê-la, é preciso primeiramente saber por que se quer conservar este patrimônio. Caso possamos responder a esta pergunta, poderemos juntos estabelecer os critérios que permitirão delimitar a abrangência e a profundidade destas transformações¹⁵.

¹⁴Ver a respeito de bem cultural, identidade urbana e valorização de paisagens urbanas, GOYA, Paula Landin, *Percepção do Espaço: análise de valorização de paisagens urbanas*. In: *Paisagem e Ambiente - Ensaios 4*, FAUSP, SP, 1992.

¹⁵Sobre bem cultural e identidade cultural ver TOLEDO, Benedito Lima de, *Bem Cultural e Identidade Cultural*. In: *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, n. 20, 1984.

13 Nos meandros de algumas políticas para o meio ambiente urbano

Edvânia Tôrres Aguiar Gomes
UFPE-CFCH/D.C.Geográficas

Entendendo política pública como um conjunto de sucessivas tomadas de posição do Estado frente a questões socialmente problemáticas,¹ cujos processos de implementação se dão via burocracia estatal, aqui tomada como uma arena particular de conflitos e interesses, buscarei compartilhar alguns aspectos que me intrigam na observação de como vêm sendo conduzidos alguns dispositivos da política ambiental no meio urbano.²

Meio Ambiente, em princípio, caracterizado como conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas, e que, particularizado no urbano, passa a representar o "miolo" e a "casca" onde as ações antrópicas o modelam, "ajustando", "manipulando" e adequando suas especificidades aos seus interesses. É um ir-e-vir de "jogadas", sobre as quais se assentam, redefinem-se e/ou se impõem dinamicamente novos "lances" de diversas escalas e níveis de comprometimento

¹ OSZLAK, Oscar. *Políticas públicas e regimes políticos*, 1977. mimeo.

² É plausível argumentar que o conjunto dos problemas ambientais sofridos pela população residente nas cidades brasileiras já constitui o segmento mais significativo da agenda ambiental brasileira. Assim, a maioria dos problemas brasileiros deverão ser resolvidos no âmbito de espaços urbanos construídos ou em construção, e não em espaços naturais ou basicamente intocados. In: *Subsídios Técnicos para a elaboração do Relatório Nacional do Brasil para a CNUMAD*. Brasília: CIMA-Comissão Interministerial para a preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1991. p.29.

das condições do conjunto. Estes movimentos de interesses demandam regras atualizadas que acompanhem as novas "ondas".

É nesse contexto, refletindo tendências mundiais em torno da discussão ambiental, que é estabelecida a Política Nacional do Meio Ambiente no Brasil. Preocupações, dispositivos e procedimentos metodológicos que, pelo menos conceitualmente, sempre vinham à tona nas discussões técnicas e científicas sobre a necessidade de adoção de regras mais específicas que melhor disciplinassem os interesses em "jogo" na configuração do meio ambiente, em especial das cidades brasileiras, reaparecem nesse arcabouço legal.³

Os desdobramentos advindos, em termos de instrumentos e dispositivos de natureza jurídica, administrativa e técnica, são expressivos. A expectativa de aplicabilidade desses novos instrumentos da política ambiental é maior nas metrópoles, focos de intervenções e empreendimentos públicos e privados de maiores influências, cujos encaminhamentos até agora registrados, não obstante o elenco de leis e normas que regem a política urbana – em suas dimensões de gestão, concepção, operacionalização e controle – não se apresentam satisfatórios sequer no sentido da compatibilização dos interesses setoriais às diretrizes locais e nacionais postas em discursos visando abrandar e/ou prevenir danos ecológicos e sociais instalados.

A despeito da pertinência desses aportes, é inevitável expressar o receio de que eles fiquem na história como mais um espasmo temático da ordem do dia, divorciado do quadro da política intervencionista de fato levada a efeito, a exemplo do que marcou a questão urbana nas duas últimas décadas.

O meio à moda e a moda do meio

Essa observação se baseia na similaridade identificada quando se coteja a atual condução da política ambiental com a política nacional de desenvolvimento urbano, estabelecida em 1979, com seus objetivos e mecanismos de implantação: estabelecimento de resoluções, novas organizações administrativas, financiamentos e convênios internacionais, criação de sistemas nacionais de gestão, conselhos nacionais e locais de implementação das políticas, etc.

³ A Lei 6938/81 de 31/08/81 dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente-PNMA, sendo após a promulgação da Constituição Federal em 1988, revista e atualizada pela Lei 7804 de 18/07/1989.

Torna-se inevitável a comparação do atual clima de "maio-nese ecológica"⁴ ou de "sensibilidade ambiental" de amplitude global com a euforia que cercava a questão urbana nos anos 70 e 80, com suas políticas disciplinadoras, que marcaram a "fase de ouro" das intervenções públicas e de planejamento urbano no país, com grandes repercussões no plano intra-urbano.

Abrangendo temáticas como controle da poluição industrial, leis de parcelamento do solo urbano, programas de preservação dos sítios históricos, planos diretores municipais, planejamento metropolitano, saneamento básico, entre outros assuntos – sem entrar no mérito das suas importâncias – a questão urbana gerou uma infinidade de legislação, código, normas e debates.⁵

Estes temas elencados sensibilizaram diversos segmentos da sociedade, suscitaram muitos estudos e trabalhos técnicos e científicos, justificaram incontáveis intervenções e obras, carregaram vultosas somas sob as respectivas égides e hoje se encontram subordinados a iniciativas residuais, no melhor dos resultados. Do contrário, persistem, agregados à agenda ambiental vigente, sob a forma adjetivada de signos ambientais, conquanto tenham chances de se beneficiarem das vantagens e prioridades concedidas aos aspectos ambientais em voga.

Uma rápida passagem pelo conjunto de legislações e diretrizes que marcaram a criação e nortearam as ações do extinto CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano⁶ ilustra

⁴ ALPHANDÉRY, Pierre, BITOUN, Pierre, DUPONT, Yves. *L'équivoque écologique*. Paris: La Découverte, 1991. Ed. bras.: *O equívoco ecológico*. São Paulo: Brasiliense, 1992.

⁵ "Nas últimas décadas, vários foram os esforços de planejamento urbano desenvolvidos no país. Verifica-se um grande empenho no campo da instrumentação legal. Podem ser citadas a criação do CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, e a instituição das regiões metropolitanas. Por outro lado, registram-se várias formas de instrumentação legal (...) Algumas propostas estão em fase de tramitação, como o anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano do CNDU, a taxa progressiva de terrenos vazios do Projeto CURA, do BNH (...) Tal empenho demonstra a importância do tema desenvolvimento urbano, principalmente com relação às áreas metropolitanas. Os esforços e instrumentos, porém, não se encontram ainda suficientemente avaliados quanto ao objetivo de equacionar problemas urbanos". In: CEPAM/FINEP. *Contribuição ao Sistema Metropolitano*. São Paulo, 1980. p. 10.

⁶ Cabe destacar que o CNDU, criado inicialmente como Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana em 1974 vinculada à SEPLAN – Secretaria de Planejamento da Presidência da República, foi transformado em Conselho e transferido para o MINTER – Ministério do Interior, a exemplo do que ocorreu com o CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente, quando de sua criação em 1981.

a similaridade na condução dessas questões e nos leva a alertar acerca dos riscos que rondam a questão ambiental de ter igual destino.⁷

Sem grandes esforços, reencontramos nos textos ambientalistas contemporâneos os mesmos alvos e propostas de objetivos já contidos em documentos de, no mínimo, 20 anos atrás.⁸

A despeito de toda ênfase dada à questão ambiental, dos condicionantes estabelecidos pelos agentes financiadores internacionais,⁹ o fato é que as diretrizes e dispositivos ambientais não são efetivamente considerados na implementação das políticas públicas adotadas, vindo antes, pelo contrário, do ponto de vista efetivo, nas decisões de maior peso tomadas pelo governo federal – e por tabela pelos governos estaduais e municipais – mais diretamente ligadas ao desenvolvimento econômico¹⁰ ..

7 À guisa de comparação, merecem destaques: Decreto nº 83.355, de 10/04/79 – Cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU; Resolução nº 003, de 11/09/79 – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano para o período de 1980/1985; Resolução nº 004, de 11/09/79 – Diretrizes para a programação anual do Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano; Resolução nº 005, de 11/09/79 – Diretrizes e Estratégia para Gestão Metropolitana; Resolução nº 010, de 28/04/81 – Regimento Interno do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano.

8 A Resolução 003/79 do CNDU, por exemplo, estabelecendo as linhas da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano destaca a necessidade de articulação dos aspectos espaciais de desenvolvimento com o conjunto de políticas setoriais nos níveis inter e intraurbanos, enfatiza a distribuição da população e atividades sócio-econômicas na "organização territorial", ao lado da reivindicação da revisão da política de investimentos e instrumentos para intervenção no urbano privilegiando a "ordem", a organização e o controle das atividades socioeconômicas, com vistas a garantir a melhoria da qualidade da vida urbana e evitar danos ao meio ambiente e destruição da natureza e da paisagem urbana.

9 As primeiras injunções e demandas de planejamento ambiental e elaboração de avaliação de impacto ambiental foram feitas por órgãos financeiros internacionais, a exemplo do Banco Mundial, que condicionaram seus empréstimos a análises de impactos ambientais dos programas governamentais.

10 BRASILEIRO, Ana M. Políticas sociais para áreas urbanas. In: DINIZ, Eli (Org.). *Políticas públicas para áreas urbanas: dilemas e alternativas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. p. 59. (Série Debates Urbanos)

Os esforços são muitos, a pressão interna e, sobretudo, a externa promovem a adoção ampliada e sofisticada de novos instrumentos e técnicas de prevenção, acompanhamento e ressarcimento de danos ambientais, tipo: análise custo-benefício, estudos de viabilidade e outras práticas. Porém, até a visão idealista de um espaço que pode ser antecipado, via desenho (zoneamentos, definição de áreas de proteção, de relevante interesse ambiental) e normas (leis, decretos, resoluções), a despeito das forças sociais presentes, não se constitui propriamente uma novidade. Afinal essa é uma tradição cultivada pelo planejamento autoritário e intervencionista que fez excelentes seguidores no País. Nesse sentido, as tendências de "biologização" dos aspectos sociais do meio não vêm, certamente, contribuindo para superação desse quadro.

A grande inovação da Política Nacional do Meio Ambiente se localiza na legislação que regulamenta a exigência de Estudos de Impactos Ambientais-EIA, e o conseqüente Relatório de Impactos Ambientais-RIMA.¹¹ Trata-se da exigência da realização de audiências públicas¹² como etapa fundamental do processo de análise e concessão de licenciamento ou não ao empreendimento gerador de impactos.

11 Em cumprimento à Lei Federal 6938/81 da PNMA, o Decreto 88.315 de 1º/06/1983 – posteriormente substituído pelo Decreto 99 274/90, de 06/06/1990 – dispôs sobre a avaliação de impactos ambientais e sua vinculação aos sistemas de licenciamento, delegando ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA competências para disciplinar a matéria. O CONAMA, em 23.01.1986, com base no artigo 48 do Decreto 88.351/83, expediu a Resolução nº 001/86 caracterizando impacto ambiental e especificando requisitos e exigências para a realização de Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e Relatórios de Impacto Ambiental (RIMA). Posteriormente, foram estabelecidas as Resoluções nº 006/87 e nº 009/87 que, respectivamente, tratam de regulamentações especiais de licenciamento para obras de geração elétrica de grandes impactos, e disciplina a realização de audiências públicas.

12 Através da realização de audiências públicas, os setores governamentais são obrigados a discutirem e negociarem com interlocutores, em especial com movimentos ambientalistas, empreendedores e técnicos-consultores, cujas partes têm, quando não, concepções diversas sobre a questão ambiental, analisam o problema a partir de perspectivas diferentes. Nos demais segmentos da sociedade civil e qualquer parte interessada, também configuram interlocutores previstos na audiência pública, embora em jogo das práticas nem sempre participem, desconhecendo até a oportunidade para tal.

O EIA foi concebido como procedimento administrativo de prevenção e monitoramento de danos e impactos ambientais – definidos como “quaisquer alterações das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente causadas por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: a saúde, a segurança e o bem-estar da população, as atividades sociais e econômicas, a biota, as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente e a qualidade dos recursos ambientais” – sendo ratificado no Capítulo VI, Do Meio Ambiente, da Constituição Federal.

“Art. 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.”

A elaboração do EIA, para empreendimentos ou intervenções que se enquadrem nas características explicitadas na Resolução 001/86, deve abordar todos os fatores e aspectos relacionados no Termo de Referência¹³ expedido pelo Órgão do Meio do Estado ao qual o empreendimento encontra-se afeito.¹⁴

É nesse contexto onde se revelam os maiores desafios dos órgãos estaduais, com corpo técnico quantitativamente insuficiente para cumprir a diversidade e complexidade das missões

¹³ Os fatores e aspectos demandados dizem respeito basicamente à localização, características do empreendimento, área, possíveis áreas de influência, características físico-naturais e dados sócio-econômicos da área, nome e razão social do empreendimento.¹⁰⁰

¹⁴ Aos órgãos estaduais do meio ambiente, integrantes estruturalmente do SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente, e subordinados administrativa, institucional e financeiramente aos governos estaduais, compete a responsabilidade de execução da política ambiental através desses instrumentos.

estabelecidas, conforme atestam os números,¹⁵ e qualitativamente não habilitado, até por conta do caráter inovador dos instrumentos, para o exercício das exigências, análises e acompanhamentos dos requisitos que o conjunto das novas legislações exige.¹⁶

Na passarela: os principais atores

Os órgãos estaduais do meio ambiente através do seu corpo técnico têm que dar respostas rápidas e bem fundamentadas aos problemas que se apresentam, enfrentando equipes de consultores técnicos e cientistas especializados¹⁷ que, quando não detêm todo o conjunto de conhecimentos sobre os problemas que defendem,¹⁸ no mínimo, são respeitados quer seja pelo notório saber em seu campo profissional (quando até eles não sabem ao certo, quem poderá julgá-los e revelar suas deficiências?), quer seja pelo conjunto de forças políticas e econômicas que contrataram seus serviços.

¹⁵ De acordo com o trabalho *Subsídios Técnicos para Elaboração do Relatório Nacional do Brasil para a CNUMAD*, que apresenta na p. 39 uma tabela com a evolução do número de empregados em órgãos estaduais do meio ambiente no período de 1983 a 1987 – elaborada a partir dos dados da ABEMA - Associação Brasileira de Entidades Ambientais – dos 5.225 empregados nos, então, 22 estados da federação, 50% se localizavam em São Paulo e no Rio de Janeiro, enquanto quatro estados (ES; PA; MT e RN) possuíam menos de 20 empregados. Pernambuco e o Ceará possuíam em 1987, ainda de acordo com a mesma, apenas, respectivamente, 81 e 51 empregados.

¹⁶ A estes aspectos se acrescenta outro ingrediente em si não menos importante, a despeito de ser comum a toda estrutura administrativa pública do país, relativo à não atividade exercida pelo serviço público decorrente da baixa remuneração e ausência de efetiva política de gestão de recursos humanos e capacitação de pessoal.

¹⁷ A partir desse termo de referência o EIA deverá ser desenvolvido por equipe multidisciplinar habilitada que não poderá ser dependente direta ou indiretamente, do proponente do projeto.

¹⁸ “Não se pode esquecer que as consultoras que elaboram estudos ambientais sofrem em maior ou menor grau, da mesma espécie de insuficiência técnica. Em resumo, equipes em formação produzem estudos que deverão ser analisados por equipes pioneiras que só agora ganham experiência e consistência técnica”. FÁRIA, Antonio Augusto da Costa. *Texto técnico da Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Estado de São Paulo*. São Paulo, jan. 1989.

Os técnicos dos órgãos ambientais, que raramente tiveram na universidade noções de ecologia ou quiçá academicamente tão sólidas, ao serem obrigados a requererem através da elaboração de termos de referência, os EIAs e RIMAs, que posteriormente terão de analisar, vão realizando concomitantemente suas formações específicas nas avaliações de impactos ambientais. Aprendendo em serviço, os técnicos engenheiros, biólogos, geógrafos, geólogos, economistas, etc. vão adquirindo os conhecimentos técnicos necessários à consecução dos seus trabalhos.¹⁹ Esses passos alcançados refletem especificidades de ordem subjetiva, posto que cada pessoa tem suas valências ecológicas de percepção e visão idealizada de meio ambiente, que variam não só entre si, mas também dentro de cada pessoa nas suas fases de maturação, acumulação de conhecimento, e formações.²⁰

Por outro lado, admitindo o maior rigor e nível de excelência dos EIAs e RIMAs, nas fases de elaboração e análise, ainda assim não é possível assumir com segurança a factibilidade dos seus prognósticos com relação a interferência antrópica sobre o meio. Os dados e técnicas disponíveis ainda são insuficientes para isso.

Nessa rede fluida, onde o conhecimento de "especialistas e técnicos", é posto em xeque – e não raras vezes, os resultados das análises, por ausência de precedentes, deixam espaços para flexibilidade nas discussões e aceitações de limitações e escassez de dados e informações – emergem os demais interlocutores, que de um lado, pressionam e reafirmam a importância "social e

¹⁹ Apesar dos treinamentos e cursos de que participam, é evidente que o período ainda é curto para auferir resultados, por outro lado, a natureza complexa dos problemas que se colocam exige esforços de treinamentos em todos os campos de conhecimento e de forma articulada, complementando descobertas e reflexões às dúvidas quanto à condução de problemas. Esta tarefa de formação do técnico em avaliação de impactos ambientais não pode e não deve ser sublimada.

²⁰ "Todo neófito que entra na investigação vê que lhe impõem a maior renúncia ao conhecimento. (...) Integram-no numa 'equipe especializada', e nesta expressão o termo forte é 'especializada' e não 'equipe'. Doravante especialista, o investigador vê que lhe oferecem a posse exclusiva de um fragmento do 'puzzle', cuja visão global deve escapar a todos e a cada um. (...) O saber produz-se não para ser articulado e pensado, mas para ser capitalizado e utilizado de modo anônimo". In: MORIN, Edgar. *O método*. Mira-Sintra, Portugal: Publicações Europa-América, 1977. v.1.

econômica" do empreendimento para a região, estado, ou localidade. De outro, podem radicalizar nos argumentos de "defesa da natureza e proteção do meio ambiente", como guardiões das condições de sobrevivência da Terra, etc. Os órgãos de classe, sindicatos e associações (IAB, CREA, OAB, AGB, Ass. Emp. da Construção Civil, etc.) aderem a uma das partes.²¹

É nesse mais positivo cenário, polarizado entre o empreendedor da intervenção e o movimento ambientalista, tendo como mediador o órgão ambiental na sua condução, que vêm sendo realizadas as audiências públicas.²²

Conforme pode-se depreender, os objetivos almejados no bojo desse aporte técnico-instrumental vêm ao encontro do, historicamente, esboçado nos apelos dos que se preocupam com a questão, paradoxalmente colocada entre o meio físico-natural, o meio construído e as relações socioeconômicas e políticas que os determinam, e vêm de encontro às dificuldades técnicas, administrativas e políticas cuidadosamente conservadas na lógica da malha imbricada do aparato estatal.

Essas impressões podem ser facilmente extraídas num simples debruçar sobre a operacionalização desses instrumentos da política ambiental no nível dos órgãos ambientais. O instrumento EIA/RIMA permite maior exploração desses aspectos, em especial pelo fato de o Estado, através de seus setores e agências de desenvolvimento, nos diversos níveis de governo, representar, na maioria dos casos, o papel do empreendedor da intervenção impactante.

Em Pernambuco, através do seu órgão estadual do meio ambiente, a CPRH – Companhia de Controle da Poluição Ambiental e Administração dos Recursos Hídricos, foram realizadas

²¹ Raramente o cidadão comum emerge como parte interlocutora isolada, quando muito, aparece como integrante de movimentos sociais – de diferentes matizes – que, salvo especiais exceções, se aliam às organizações e/ou movimentos ambientalistas, enriquecendo mutuamente seus argumentos, anexando dados e informações empíricas a conhecimentos técnicos, científicos e políticos, ou simplesmente respaldando e legitimando atuações.

²² "Hoje, no Brasil, o EIA é utilizado de norte a sul. Apenas no Estado de São Paulo, entre 15 de março de 1991 e 9 de setembro de 1992, foram aprovados 52 EIA/RIMAs, rejeitando-se 38, enquanto 39 outros aguardam complementação. (Dados da Coordenadoria de Planejamento Ambiental da Secretaria Estadual do Meio Ambiente)". MILARÉ, Edis. Estudo prévio de impacto ambiental no Brasil. In: ABSABER, Aziz. MUELLER-PLANTENBERG, Clarita (Org.). *Previsão de impactos*. São Paulo: Edusp, 1994. p.52.

oito audiências públicas²³ para discussão de EIA/RIMAs, dos quais apenas um deles não tinha o Estado na qualidade de empreendedor direto.

Obrigado, não só por força da legislação, e, principalmente, condicionado pelos agentes financiadores externos, o Estado – representando seus segmentos governamentais – tem que submeter suas políticas de intervenção espacial de impactos ambientais à discussão pública.

A vulnerabilidade da operacionalização dos instrumentos inovadores da política ambiental tem, nesse ponto, seu momento de maior exposição. Situações insólitas tendem a se instalar. O Estado, a quem competiria, nas suas diversas formas e níveis de atuação governamental, exigir o cumprimento e a defesa das diretrizes da política ambiental, tende a contrariá-la, burlá-la, desconsiderá-la, ou, no melhor dos desfechos, contorná-la.

Não são poucos os esforços promovidos pelos setores públicos e privados, para contornar exigências estabelecidas, e escapar ao cumprimento de diretrizes, princípios e condicionantes fixados ou abrangidos pela Política Nacional e suplementarmente estadual e municipal do meio ambiente.

Afinal, em nome do bem-estar coletivo e dos empreendimentos de "relevante interesse social", há lacunas permanentemente abertas nos dispositivos existentes – ou até em nome das dívidas e empréstimos já contraidos e serviços já contratados para obras em andamento, entre outros argumentos, reivindica-se ou impõe-se o exercício de complacências e posturas de exceção que findam em regras, ou, quando não, no decurso dos mandatos governamentais, se afirma, a despeito de pareceres contrários e recusas à aprovação, pelo caráter irreversível do feito, do implantado.

As hidrelétricas²⁴ e projetos de mineração, ao lado dos segmentos viários, representam ilustrações de grandes impactos.

²³ De acordo com dados da CPRH – Companhia de Controle da Poluição Ambiental e Administração dos Recursos Hídricos do Estado de Pernambuco, até 14.08.1995, foram realizadas audiências para os EIA/RIMAs dos seguintes projetos: Projeto CURA Boa Viagem – 09.11.89; Complexo Turístico SUAPE – 17.02.1991; Projeto Nassau: drenagem de canais – 27.01.92; Barragem Rio Várzea do Una – 16.03.1992; Barragem Rio Pirapama – 07.04.1992; Centro Turístico Guadalupe – 02.03.1994 e 14.07.1994; Barragem do Jucazinho – 27.10.1995.

²⁴ As Hidrelétricas de Balbina (AM), Xingó e o Reservatório de Tucuruí, além de Sobradinho e outras como a de Três Irmãos (SP), representam, ao lado do Projeto Carajás, a construção de rodovias tipo Transamazônica e a integrante do Calha Norte, além das linhas vermelhas, azuis e diversas cores e matizes, em seus níveis e escalas, expressivos impactos.

Projetos urbanísticos para orlas marítimas, com calçadões, instalação de equipamentos como chuveiros e banheiros nas zonas de estirâncio desprovidas de ligação com redes de saneamento, retirada de dunas, aterros de mangues para construções viárias e imobiliárias, exemplificam outra realidade, quer seja na escala de projetos consolidadores do "desenvolvimento socioeconômico e turístico" tipo o "Costa Dourada", ou na escala de "projetos revitalizadores das orlas" executados por governos municipais através de programas como o CURA.

Na busca de alternativas para, na mais ingênua das hipóteses, escapar a possíveis desdobramentos suscitados a partir da exigência do EIA/RIMA, entre os quais a hipótese de não realização do empreendimento pretendido, não são poucos os artifícios recorrentes utilizados, envolvendo mudanças em perímetros de áreas de preservação, pareceres técnicos confusos e superficiais contratados para desqualificação da importância de preservação de recursos naturais, negociações entre esferas de governos para saldos de dívidas tributárias e impostos, conquanto se alie ao empreendimento, redução da área de implantação do empreendimento abaixo dos 100 hectares exigidos para caracterização de plano urbanístico gerador de impactos.

Esses e outros "jogos" estão presentes em todas as realidades brasileiras, e circulam suas informações restritamente, até em virtude do desconhecimento por parte da sociedade do seu direito assegurado de conhecê-las, questioná-las, discutí-las, apoiá-las, denunciá-las ou embargá-las. No máximo, sendo alvo de notícias na mídia, esses empreendimentos alimentam curiosidades quanto aos possíveis desfechos geradores, mais caracterizado pelas disputas de forças políticas e econômicas, do que pelo impacto socioambiental e econômico do empreendimento em si.

Assim, fica cada vez mais improvável a chance de uma idealizada operacionalização dos instrumentos ambientais disponíveis, na forma e conteúdo como foram preconizados. As mobilizações alcançadas pelos movimentos ambientalistas²⁵ não vêm sendo suficientes para barrar os mais diversos impactantes projetos que, via de regra, partem do setor público.

²⁵ As tendências vislumbradas para as Organizações Não Governamentais que arrendaram a causa dos movimentos sociais de cunho ambiental não se apresentam promissoras, em virtude das dificuldades crescentes de financiamento de projetos e apoios de fundos internacionais.

O destaque para o público não o coloca em contraposição ao privado, antes pelo contrário, resulta da análise do caldo cultural no qual ambos se encontram imbricados, reconhecendo-se que desde sempre o público foi privatizado, apropriado na sua banda nobre e vantajosa, evidentemente. E no campo ambiental as mais criativas e diversificadas formas de apropriação ficam mais aguçadas.

Alguns destaques nos vários entremeios...

Em Pernambuco, a mobilização contra a implantação de um parque poliesportivo denominado Memorial Arcoverde,²⁶ de iniciativa do Governo do Estado – localizado em área de preservação permanente de manguezais, reforçada por se caracterizar como área *non aedificandi* do sítio histórico da cidade de Olinda, além de ser destinada como zona de proteção ecológica pelo Plano Diretor Municipal – não foi suficiente para impedir que ele escapulisse das exigências de apresentação de um EIA/RIMA e consequente audiência prévia e seguisse seu curso. A sua onerosa construção (material, físico-natural e cultural) hoje herdada como área-problema de difícil gestão por parte dos governos sucessores (estadual e municipal), “conseguiu” inclusive se restringir a 98 ha, o que isentava o governo do Estado de o reconhecer como plano urbanístico de impacto.

A indignação passa a ser a marca dessa situação. Numa estrutura de serviço público, destacada pelo padecimento de soluções de continuidade a cada novo período eleitoral, pode-se supor o conjunto de heranças de obras abandonadas, espólios de acordos e contratos de compensações por desmatamentos em remanejamentos, replantios, restaurações ou responsabilidades assumidas e dificilmente passíveis de cumprimento quando da expiração dos mandatos, entre outras circunstâncias que se sucederão na hipótese de futuros inventários do patrimônio ambiental.

²⁶ Em janeiro de 1992 foi lançado este projeto pelo Governador do Estado, à época o Sr. Joaquim Francisco, tendo dado origem a uma série de reportagens em jornais durante o período de 1992 até os dias atuais. Tais notícias evocavam os níveis de comprometimento da área e os seus elementos físico-naturais, bem como o patrimônio histórico e cultural da cidade de Olinda, onde se situa o projeto. Ao lado disso, existe farta documentação comprovando os diversos protestos e denúncias das diversas entidades, institutos e segmentos da sociedade civil, que, não obstante acionarem o Ministério Público, não lograram êxito.

Este evento não se constitui fato isolado. Em todo o país, podem ser encontradas semelhantes “contradições nas ações do Estado”, expressas nessas manifestações de poder frente ao quadro técnico, ao instrumental jurídico-institucional, disponíveis e em desafio aos movimentos sociais de natureza ambiental.

Outros exemplos poderiam se juntar a esse acima colocado, ao se analisar a aplicação de medidas mitigadoras de prejuízos ambientais, ou para “possível” ressarcimento de danos. Neste, onde a ausência de parâmetros técnicos e científicos efetivos e de respostas a curto prazo – para cálculo de perdas de espécies animais e/ou vegetais, em decorrência de uma ação ou atividade de impacto finda por tornar inócua a atuação decorrente do controle e fiscalização, por ausência de condições de se cobrar o até então não factível.

A questão temporal, no sentido da habilidade e agilidade da articulação dos três poderes: executivo, legislativo e judiciário, com vistas a prevenir, punir e atuar nas demais esferas, sucumbe frente aos fatos consumados. Especialmente o judiciário apresenta-se não muito preparado para enfrentar ocorrências ou fenômenos ambientais na dimensão temporal requisitada pela realidade que os caracterizam.

O reconhecimento dessas limitações, além de atestar a fragilidade dos dispositivos punitivos e penais da política ambiental, consolida o delito como uma válvula plausível e de baixo custo, na simples dependência de ser efetivado antecipadamente à fiscalização e possibilidades de controles prévios. Obviamente, contando com o domínio de conhecimento das elasticidades e vulnerabilidades dos instrumentos da política ambiental vigente, ou mais especificamente, de suas alternativas de operacionalização.

No caso de meio ambiente urbano onde, a exemplo da cidade do Recife, verifica-se cultural e historicamente, a disputa do homem pela conquista de espaços frente aos cursos d'água e mangues nas planícies e dos fundos de vales, fontes de abastecimento e reservas florestais de espécies remanescentes nas partes altas principalmente, são freqüentes as ocorrências de atividades de impactos, nas mais variadas escalas, intensidades e raios de influência.

Dai a legislação que, de acordo com a política nacional, seria suplementar nos âmbitos estadual e municipal, passa a ser de fato a essencial, a principal, pois, é nessa escala espacial e administrativa que os problemas assumem suas características próprias e a capacidade de elucidá-los, administrá-los e/ou

geri-los se defrontam com as capacidades instaladas, definindo prioridades. Afinal, em ambientes urbanos com paisagens físico-naturais marcantes e configuradoras de sítios peculiares, os impactos antrópicos são inevitáveis e constantes. O primeiro desafio é definir gradientes a partir dos quais o nível do impacto é justificador de uma ação de controle.

A comparação com um jogo de dominó, onde o simples impulso numa pedra pode, por extensão, afetar todas as outras, é uma realidade sistemática e cotidianamente vivida no meio ambiente urbano das grandes cidades, a exemplo do que se passa em Recife.

Essas reflexões vêm inquietando, qualquer que seja a posição que se ocupe nesse jogo do urbano-ambiental, em qualquer das esferas citadas por Alain Touraine, de gestão, produção ou reprodução,²⁷ ou seja, adaptando à questão do meio ambiente urbano, nas atividades de administração e aplicação das medidas da política nacional do meio ambiente, nos empreendimentos de atividades de impacto no meio ambiente e nas atividades de consumo.

É com essa preocupação que venho acompanhando algumas conduções tomadas na análise de atividades de impacto no meio ambiente urbano, para as quais reivindico a atenção dos colegas que se interessam pelo assunto. A reflexão em conjunto, pode cooperar para evidenciar algumas obviedades já por muitos de nós vividas que tendem a se repetir. Dessa forma, na medida em que elas sejam colocadas para discussão, a exigência ou exigências de rigores na condução de trabalhos que versem sobre o meio ambiente urbano, podem nos conduzir uma posição melhor do que a que estamos imersos, quando o assunto é ecologia, meio ambiente ou qualquer outro apelo que dessa questão se avizinha, em especial no campo do urbano onde tudo ainda surge e ressurgirá mais desafiador ainda.

Referências bibliográficas

- ALPHANDÉRY, Pierre, BITOUN, Pierre, DUPONT, Yves. *L'équivoque écologique*. Paris: La Découverte, 1991. *O equívoco ecológico*. São Paulo: Brasiliense, 1992.
- BRASILEIRO, Ana M. Políticas sociais para áreas urbanas. In: DINIZ, Eli (org.). *Políticas públicas para áreas urbanas*; dilemas e alternativas. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. p. 59. (Série Debates Urbanos)

²⁷ TOURAINE, Alain. *Palavra e sangue*: política e sociedade na América Latina. Trad. de Iraci D. Poletti. Campinas: Trajetória Cultural, 1989.

- CEPAM/FINEP. *Contribuição ao sistema metropolitano*. São Paulo, 1980. p.10.
- CIMA-Comissão Interministerial para a preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Brasília, 1991. p. 29.
- FARIA, Antonio Augusto da Costa. *Texto técnico da Secretaria de Estado do Meio Ambiente do estado de São Paulo*. São Paulo, jan. 1989.
- MILARE, Edis. Estudo prévio de impacto ambiental no Brasil. In: AB'SABER, Aziz, MUELLER-PLANTENBERG, Clarita (org.). *Previsão de impactos*. São Paulo: Edusp, 1994. p. 52.
- MINTER/CNDU. *Resoluções 1979/1981*. Brasília, 1982.
- MHUMA/CONAMA. *Legislação Básica do CONAMA*. Brasília, 1988.
- MHUMA/CONAMA. *Resoluções CONAMA 1984/1986*. 2.ed.. Brasília, 1988. v.1.
- MORIN, Edgar. *O Método*. Portugal: Publicações Europa-América Mira-Sintra., 1977. v.1
- OSLAK, Oscar. *Políticas públicas e regimes políticos*: reflexões a partir de algumas experiências latino-americanas, 1977. mimeo.
- TOURAINE, Alain. *Palavra e sangue*: política e sociedade na América Latina. Trad. de Iraci D. Poletti. Campinas: Trajetória Cultural, 1989.