

Desenvolvimento econômico e cidades sustentáveis: em busca da instituição da agenda 21

**Tiago Schneider de Jesus
Raquel Fabiana Lopes Sparemberger**

Resumo

Com a aceleração da urbanização no Brasil, nas últimas décadas, grande parte da população passou a viver nas cidades, distribuídas irregularmente sobre o território brasileiro. Este fato, aliado à falta de planejamento da ocupação dos espaços, assim como ao descuido generalizado com o meio ambiente, fez com que ocorresse o surgimento de áreas urbanas sem as mínimas condições de oportunizar às pessoas uma saudável qualidade de vida. Prova disso é a formação de favelas nas médias e grandes cidades brasileiras abrigando de forma desumana milhões de pessoas. Este texto tem o objetivo de analisar questões referentes ao desenvolvimento econômico e sua vinculação com o urbano, aludindo a instrumentos essenciais e norteadores da sustentabilidade, como a Agenda 21, num contexto global, regional e local, assim como se pretende encontrar, nesse emaranhado de informações, os melhores caminhos para se chegar ao plano de cidades sustentáveis.

Palavras-chave: urbanização. Cidades. Desenvolvimento.

Abstract

With the acceleration of urbanization in Brazil in the last decades, the majority of the population started to live in the cities, distributed irregularly in the Brazilian territory. This fact, connected with lack of planning of the occupation of space, thus the generalized negligence with the environment, provoked the appearance of urban areas without the minimum conditions to give these people a healthy quality of life. This demonstrates the formation of slums in the average and large Brazilian cities, lodging in atrocious way millions of people. This way, the text analyses issues referred to the economic development and its urban link referring essential instruments guided to the support, like the Agenda 21, in global context, regional and local, such as, we intend to find out, in this complexity of information, the best ways to get to the project of the maintenance of the cities.

Keywords: urbanization. Cities. Development.

1 Noções Introdutórias

1.1 Desenvolvimento x Desenvolvimento econômico

Pode-se afirmar que o século XX tenha sido o “Século dos Séculos”, o período das descobertas, o século em que, num espaço relativamente curto de tempo, evoluiu-se em todas as áreas conhecidas da atuação do ser humano, de forma indiscutivelmente superior a qualquer outra época da existência humana. Apesar da mancha de sangue de duas grandes

guerras mundiais¹ e de inúmeros outros conflitos localizados, os anos que se passaram foram palco de descobertas fascinantes. Em menos de cem anos foi possível ver o homem que andava de charrete chegar à lua, ver a comunicação por telégrafo virar um antepassado distante da comunicação eletrônica (expressada em incontáveis formas), ver a média de vida da população do início do século quase que dobrar ao final do mesmo, ver a medicina, antes restrita à cura de doenças, mapear os genes do corpo humano, recriando a vida de acordo com conceitos pré-definidos.

Definitivamente foi o período da história em que mais o homem pôde entender a si mesmo e ao que está ao seu redor, conjugando um emaranhado tão grande de informações que chega a transpor o limite do compreensível. Entretanto, em meio à magnitude da aquisição de conhecimento, entretanto, verificou-se também o aumento de uma característica negativa do *homo sapiens*, qual seja: a ganância, a sede de poder. Esses sentimentos fizeram emergir uma série de atitudes que não condizem com o grau de inteligência até então adquirido, haja vista que se fizeram propulsores de uma forma de crescimento voltada para interesses próprios em detrimento dos interesses coletivos.

Fatores como estes são instrumentos que alimentam ainda mais uma dúvida quanto a nossa existência: até que ponto são aceitáveis tais evoluções se, num patamar adverso, retrocedemos no sentido de não se solucionar problemas de ordem mundial, como a fome e a miséria, ou mesmo, se criar problemas de caráter ambiental ao se dispor dos recursos naturais para patrocinarem tais descobertas?

Nesse sentido, impõe-se questionar o real entendimento do que chamamos de desenvolvimento econômico e até onde o mesmo, como é apresentado, é benéfico para a vida do ser humano, posto que da mesma forma que trouxe inúmeras vantagens, também serviu como impulsionador de problemas crônicos que a humanidade enfrenta. Para isso, precisa-se realizar uma análise quanto à origem e sua incorporação em nosso meio.

Habitualmente relaciona-se o termo desenvolvimento a crescimento e este, subsidiariamente, a crescimento econômico, o que, num aspecto geral, é absolutamente aceitável diante de nossa inserção em uma economia capitalista, que considera o lucro como grandeza preponderante para a mensurabilidade do crescimento, independentemente dos processos utilizados para a sua obtenção e se estes causam ou não agressões ao meio ambiente.

¹ A primeira, de 1914 a 1918 e a Segunda Guerra Mundial, de 1939 a 1945.

Analisando-se cada termo individualmente, porém, é possível verificar que crescimento está relacionado à quantidade, enquanto que desenvolvimento tem características qualitativas. Percebe-se, nessa mesma ótica, que crescimento é condição indispensável para proporcionar o desenvolvimento, porém não é exclusivo para isso, necessitando-se de outros fatores (CAMARGO, 2003). Como bem salienta Scatolin:

Poucos são os outros conceitos nas Ciências Sociais que têm-se prestado a tanta controvérsia. Conceitos como progresso, crescimento, industrialização, transformação, modernização, têm sido usados freqüentemente como sinônimos de desenvolvimento. Em verdade, eles carregam dentro de si toda uma compreensão específica dos fenômenos e constituem verdadeiros diagnósticos da realidade, pois o conceito prejulga, indicando em que se deverá atuar para alcançar o desenvolvimento. (apud OLIVEIRA, 2005).

Nesta relação, é perceptível o grau de influência do modelo econômico atual, em que pese a determinação de características de convívio da sociedade, baseadas quase que puramente na procura pela geração de riquezas, mesmo que estas não sejam proporcionais, nem quanto a sua distribuição, nem quanto aos meios para sua obtenção.

Torna-se visível, portanto, a interferência da economia na construção teórica do termo, principalmente quando este se refere à medida dos recursos financeiros que as nações obtêm pelo exercício da atividade econômica. Este mecanismo de análise de riquezas nem sempre leva em consideração a forma como este montante se encontra distribuído entre a população ou mesmo se os critérios para o seu cálculo levam em conta a destruição de recursos naturais necessários para sua geração, os quais, normalmente, não são recuperados, ou ainda, quando a consideram, o fazem em razão de seu valor monetário, isto é, sobre o que representa economicamente e não sobre quanto sua preservação seria fundamental na busca por uma melhor qualidade de vida. Como bem sustenta Derani (2001, p. 104): “A natureza, embora essencial à produção social, só integra o cálculo responsável pela avaliação de desenvolvimento de um país, quando já transformada em algo ‘rentável’, isto é, em algo que apresente um valor monetário.”

Paralelamente, direitos fundamentais como saúde, educação e saneamento mostravam pouco peso no momento de se quantificar o nível de desenvolvimento de determinada região, o que não revelava um reflexo real da qualidade de vida da população envolvida. Foi principalmente por se esquecer de tais fundamentos que se procurou novos métodos para entender as dimensões do desenvolvimento e também para desatrelar sua comparação com crescimento econômico, relação que estava em processo de superação. Dessa forma, foi criado, no ano de 1990, pelo Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD), por meio do Relatório Mundial de Desenvolvimento Humano, o Índice de Desenvolvimento

Humano (IDH), que permitiu uma nova forma de avaliação daquilo que se denomina desenvolvimento, obtendo uma abrangência indiscutivelmente maior, voltada mais para a análise do bem-estar humano que para o acúmulo de capital. Com isso, passa-se a ter um indicador mais transparente do que se espera que os Estados tenham como função principal, ao invés de apenas mais uma medida de riquezas, estritamente vedada ao cálculo de quantidades. O IDH considera, sobretudo, os “fins do desenvolvimento e não seus meios” (DERANI, 2001, p. 29) e afirma a necessidade de se investir nas necessidades fundamentais do coletivo, evidenciando-se a satisfação pessoal dos indivíduos, diminuindo as diferenças sociais mediante a possibilidade de proporcionar a todos iguais condições de progredir social, cultural e economicamente.

Quanto à historicidade do termo, percebe-se que num contexto ambiental, apesar do caráter qualitativo, não se obteve êxito na verificação de sua real aplicação, posto que ocorreram mais retrocessos que avanços no que toca à preservação ambiental. Ao se observar o modelo de desenvolvimento tido até então, percebe-se que o mesmo não veio acompanhado de soluções para os grandes problemas da humanidade, nem se cercou de atitudes e posicionamentos que pudessem detectar e impedir danos ao meio ambiente e, conseqüentemente ao ser humano. Esta forma de crescimento tem ligação com o fator antropocêntrico da utilização dos recursos naturais, em que sempre prevaleceram os resultados imediatos em favorecimento dos interesses econômicos sobre os sociais, no que, diz respeito ao processo exploratório, torna a natureza apenas uma espécie de “hospedeiro” do parasita, no qual transformou-se o homem.

Fazendo-se uso dessa análise do termo, percebe-se o pré-conceito inerente ao seu entendimento, que permite a relação, mesmo que involuntária, de uma interpretação mais severa, muito mais em razão da história que o acompanha que o seu real significado. É urgente que ocorra essa dissociação para que se possa criar uma nova compreensão daquilo que se espera que seja o desenvolvimento, despindo-o do manto capitalista e direcionando-o para aspectos que valorizem o ser humano, não como instrumento para o crescimento econômico, mas como beneficiário dos seus resultados.

Pretende-se, então, que se supere esse julgamento subjetivo, principalmente por se considerar necessária sua utilização conjunta com outras expressões, o que permitiria, mesmo que inconscientemente, uma maior credibilidade a essa união e, até mesmo, para que se obtenha efetividade nos objetivos almejados, propiciando aos beneficiados um novo paradigma de desenvolvimento: o sustentável.

1.2 Desenvolvimento Sustentável e a Agenda 21 (Global, Regional e Local)

A expressão desenvolvimento sustentável é recente no contexto histórico, tendo suas raízes fincadas nos idos da década de 70 do século XX, quando as preocupações com a preservação do meio ambiente começaram a aparecer com frequência no cenário mundial, com o início de discussões abertas a respeito do futuro do planeta. Em 1972, durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, foram dados os primeiros passos para se discutir e efetivar medidas que, em longo prazo, teriam efeitos benéficos na melhoria da qualidade de vida do ser humano, principalmente pela preservação dos recursos ambientais. Nesse sentido, verificaram-se os possíveis problemas que a humanidade passaria a enfrentar se não repensasse o tipo de desenvolvimento perseguido até então. Entre os problemas levantados destacavam-se o crescimento da população mundial, o esgotamento dos recursos hídricos e a crise energética². (BARBIERI, 2003). Dessa discussão emergiu a expressão ecodesenvolvimento, que daria origem, mais tarde, ao desenvolvimento sustentável. Barbieri, fazendo referência a Sachs, relata que este conceito

[...] surgiu de uma polêmica dupla: de um lado os partidários do crescimento selvagem e, do outro, os que, vitimados pela absolutização dos critérios ecológicos, defendiam o crescimento zero³. Essa última era a posição dos países desenvolvidos face à crise energética que já se tornava evidente naquela época e às altas taxas de crescimento populacional, principalmente nos países não desenvolvidos, que alimentavam as correntes migratórias em direção aos países desenvolvidos. (2003, p. 18).

O termo ecodesenvolvimento foi criado para abrandar ambos os lados, como forma de instrumentalizar um novo sistema de exploração sustentável. Em complemento a isto, Sachs o define como o “desenvolvimento socialmente desejável, economicamente viável e ecologicamente prudente.” (CAMARGO, 2003, p. 67). Surgia então um esboço da idéia atual de sustentabilidade.

² Tais problemas haviam sido abordados no mesmo ano, por um grupo de pesquisadores, denominados de Clube de Roma, e que elaboraram um Relatório o qual foi chamado de *The Limits to growth* (traduzido significa Os Limites do Crescimento), e que enfocava de maneira crítica o progressivo crescimento da população mundial, prevendo que o mesmo deveria chegar a um determinado nível e estabelecer, em razão de que a produção de alimentos e energia não crescia no mesmo ritmo. Esta estagnação poderia vir acompanhada de alguns conflitos decorrentes da escassez de tais recursos. Este relatório teve muita importância para a humanidade porque, apesar de possuir um tom alarmista, refletia no fundo uma preocupação inerente a todas as pessoas: o futuro da humanidade.

³ Essa tese proposta, também chamada de neomalthusianista, era de que se controlasse o crescimento populacional para que o mesmo fosse compatível com a produção energética e de alimentos. Essa idéia foi refutada pelos países em desenvolvimento por entenderem que essa medida interferiria no crescimento econômico.

Em 1983, após alguns anos em “banho-maria”, a discussão foi retomada por meio do início dos trabalhos de um grupo criado pela ONU para discutir os problemas ambientais e elaborar estratégias para enfrentá-los. Este grupo, chamado de Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), ficou conhecido como Comissão Brundtland, em homenagem à então primeira ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland, que teve a tarefa de presidi-lo. (BARBIERI, 2003)

Como resultado dos trabalhos desse grupo foi apresentado em 1987 um documento denominado *Our Common Future* que, traduzido, significa Nosso Futuro Comum. Esse relatório, pode-se assim chamá-lo, trouxe oficialmente a primeira conceituação conhecida de desenvolvimento sustentável. Dizia ele que “Desenvolvimento sustentável é desenvolvimento que satisfaz às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações de satisfazerem suas próprias necessidades.” (apud BARBIERI, 2003, p. 23) Observa-se que em nenhum momento se suprime da conceituação o interesse pelo desenvolvimento. Pelo contrário, apregoa-se que ele é essencial para que se obtenha a sustentabilidade, contanto que seja alterada a forma como vem ocorrendo, baseado somente na procura pelo capital, aperfeiçoando-a de tal maneira que possa ocorrer um equilíbrio entre o crescimento econômico e o bem-estar humano, mantendo-se níveis razoáveis de bens naturais, capazes de suportar essa necessidade de se desenvolver, para esta e para as gerações futuras.

Em 1992 ocorre, após longos anos de espera (visto terem se passado duas décadas da Conferência de Estocolmo), a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, que logo passou a ser tratada como Eco-92, ou Rio-92, por ter sido sediada pelo Rio de Janeiro. Esta Conferência reuniu representantes de 179 países, entre eles aproximadamente 100 chefes de Estado (BARBIERI, 2003), constituindo-se, até então, a maior reunião de líderes mundiais em torno de um problema comum a todos: o desequilíbrio ambiental como grave ameaça à perpetuação do ser humano no planeta Terra. Entende-se que sua realização foi uma demonstração da preocupação de algumas nações para com o problema da falta de gerenciamento dos recursos naturais, assim como de problemas decorrentes ou relacionados a esta situação, como a miséria e a fome. A Rio-92 foi vital para, novamente, se questionar a forma de desenvolvimento defendida por alguns países e para conclamar e dar um *status* de diretriz fundamental a uma nova forma de evolução, em que se valorize, sobremaneira, o ser humano sobre qualquer outro valor material: o desenvolvimento sustentável. A Declaração do Rio, um dos documentos oficiais resultantes do encontro, evidencia muito bem essa concepção em seu primeiro princípio: “Os seres humanos são o

centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Eles têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com o meio ambiente.”

Notadamente, percebe-se a presença do fator equilíbrio como ponto fundamental para que se possa alcançar o desenvolvimento sustentável. Este equilíbrio reafirma a manutenção do desenvolvimento, mas com uma atenção especial à forma de como este irá ocorrer, necessitando da conjugação de esforços para permitir seu reflexo num contexto social, cultural, espacial e ambiental. Para tanto é vital que sejam diminuídas as diferenças sociais existentes entre as populações, tanto no âmbito interno, como é o caso do Brasil, como externamente, de um país para outro, tornando-se imprescindível, para tanto, que se assegure um nível mais justo nas relações comerciais, assim como na intervenção de uma economia sobre a outra, respeitando-se a soberania das nações, mas interferindo para a minimização das desigualdades. Além disso, é essencial que haja uma contínua cooperação no sentido da troca de informações que possam contribuir para a aplicação de práticas saudáveis de convívio social e ambiental. Como muito bem salienta Camargo

Em seu sentido amplo, a concepção de desenvolvimento sustentável visa promover a harmonia entre os seres humanos e entre a humanidade e a natureza. O objetivo seria caminhar na direção de um desenvolvimento que integre os interesses sociais, econômicos e as possibilidades e os limites que a natureza define – uma vez que o desenvolvimento não pode se manter se a base dos recursos naturais se deteriora, nem a natureza ser protegida se o crescimento não levar em conta as consequências da destruição ambiental. (2003, p. 75).

A idéia de desenvolvimento sustentável transcende o mundo das fronteiras geográficas e perpassa por ações de ordem mundial. Nada resolvem ações isoladas se num contexto genérico se continua a explorar, de forma degenerativa, o meio ambiente. Por outro lado, são nessas atitudes localizadas que são dados os primeiros passos no caminho da sustentabilidade. Nesse sentido, vale lembrar da máxima ambiental que assevera que se deve pensar globalmente, mas agir localmente, pois se atribuirá a estes atos o sucesso deste novo paradigma de desenvolvimento.

A percepção, ainda que tardia, dessa nova concepção de desenvolvimento, expressa a preocupação do homem em querer modificar sua convivência com o meio ambiente, mesmo que essa nova forma de pensar não se deva à sensibilização espontânea do homem, mas a fatores que provoquem se instinto de sobrevivência, em razão dos problemas ambientais que ocorrem e que deverão ocorrer com maior frequência e capacidade destrutiva nos anos vindouros.

Ocorre que, para se operacionalizar este novo padrão de desenvolvimento, não basta apenas que sejam construídos posicionamentos teóricos acerca do tema, se

concomitantemente não houver um engajamento efetivo dos poderes públicos, das organizações não governamentais, da sociedade civil, enfim, dos cidadãos de um modo geral, para que realmente as mudanças necessárias ocorram, pois somente dessa forma se logrará êxito nessa jornada para se mudar o curso da humanidade.

No âmbito jurídico, pode-se visualizar a sistematização desta nova forma de desenvolvimento no do conteúdo normativo do princípio do direito ao desenvolvimento sustentável, potencializado no rol dos princípios ambientais como grau máximo ou, como quer Sampaio “prima principium ambiental” (2003, p. 47), por sintetizar numa única garantia um direito que engloba todos os demais fundamentos ambientais, muitas vezes confundido como um Direito Fundamental, tamanha sua importância no plano jurídico.

Este princípio/garantia reveste-se de um conteúdo histórico bastante marcante, originando-se das primeiras discussões de ordem mundial sobre os problemas ambientais, qual seja, a Conferência das Nações Unidas, em Estocolmo, no ano de 1972, constituindo-se como o cerne dos debates por remeter ao caminho para as mudanças pretendidas.

No Brasil, com a deflagração da Carta Maior, em 1988, o princípio do desenvolvimento sustentável alcançou o patamar merecido, materializando-se por meio do ditame do artigo 170, que assegura a todos uma existência digna, observados alguns princípios, entre eles o seu inciso VI, referente à defesa do meio ambiente, e pelo já lembrado art. 225, que menciona o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado “para as presentes e futuras gerações.”

Percebe-se que apesar de não haver nenhuma referência expressa no ordenamento quanto ao princípio em tela, sua presença ocorre sempre que se pleiteia a instituição de direitos relacionados à melhoria na qualidade de vida, em que sua aplicação se faz fundamental para garantir que este direito seja efetivado. Na verdade, este princípio deveria servir de alicerce para a construção de qualquer espécie de ordenamento ou política de gestão pública, pois tem caráter basilar, orientador para a formação de um regramento que prime pelo bem-estar das pessoas, sem conflitar com interesse econômicos nem empregar mecanismos que interrompam o desenvolvimento. Na observação de Derani:

Sinteticamente, este direito pode ser compreendido como um conjunto de instrumentos “preventivos”, ferramentas de que se deve lançar mão para conformar, constituir, estruturar políticas, que teriam como cerne práticas econômicas, científicas, educacionais, conservacionistas, voltadas à realização do bem-estar generalizado de toda uma sociedade. (2001, p. 174).

A concretização deste princípio, sob o ponto de vista ambiental, seria o ápice na relação desastrosa entre homem e meio ambiente, repercutindo beneficentemente na área social e

econômica, servindo, inclusive, de instrumento para possibilitar a redução das desigualdades entre os povos. Sua aplicação teria o condão de acomodar de forma pacífica políticas econômicas e sociais, possibilitando que ambas fundamentem-se num mesmo valor: a qualidade de vida.

Resultado manifesto dessa preocupação, foi entregue à sociedade mundial, em 1992, a chamada Agenda 21 ou, como é tratada pela ONU, Programa 21, elaborada durante a realização da Rio-92, que congrega de forma harmônica os principais documentos resultantes dos grandes encontros mundiais sobre meio ambiente, concatenando-os de forma essencialmente contributiva à compreensão das formas de resolução dos problemas ambientais; além do que, consolida com significativa expressividade princípios e conceitos anteriormente abordados, mas que careciam de uma certa sustentação formal para que ocorresse sua aceitação. Seu principal enfoque, no entanto, é servir de referência e, de certa maneira, orientar as decisões dos poderes políticos para assuntos que envolvam desenvolvimento e meio ambiente, não possuindo, porém, nenhum caráter normativo. “Ela não é um tratado ou convenção capaz de impor vínculos obrigatórios aos Estados signatários; na realidade é um plano de intenções não-mandatário cuja implementação depende da vontade política dos governantes e da mobilização da sociedade.” (BARBIERI, 2003, p. 65).

O próprio nome resume a intenção deste documento: referenciar compromissos do homem para com o meio ambiente, propondo centenas de recomendações práticas que deverão ser adotadas para dirimir as desigualdades sociais, por meio da orientação quanto a uma nova forma de desenvolvimento, baseado na sustentabilidade, primando por ações locais, com reflexos nos cenários regional e mundial e visando a melhoria da qualidade de vida do ser humano no planeta. Vale lembrar que sua função de estabelecer metas para os governos mundiais esbarra no seu caráter não-mandatário e depende, substancialmente, da sua incorporação nos planos de atividades dos Estados. Para que isto ocorra, é extremamente importante que a Agenda 21 seja recepcionada pelas esferas públicas regionais (países e Estados) e municipais, sofrendo, evidentemente, as devidas adaptações de acordo com as características locais⁴, possibilitando-se a escolha das melhores soluções para os problemas ambientais, aplicáveis conforme a especificidade de cada caso.

Apesar de ter sido sede da conferência na qual foi elaborada a Agenda 21 Mundial, o Brasil não demonstrou pressa em organizá-la, tanto é que apenas em 2001 ocorreu seu lançamento no âmbito nacional, tendo passado quase uma década do compromisso assumido

⁴ Daí a origem do termo Agenda Regional e Local

na Rio-92. Apesar deste atraso, no entanto, o resultado da Agenda 21 Brasileira é um documento complexo, dividido em seis áreas, quais sejam: cidades sustentáveis, agricultura sustentável, infra-estrutura e integração regional, gestão de recursos naturais, redução das desigualdades sociais e ciência, tecnologia e desenvolvimento sustentável, as quais abordam diretamente os entraves para o almejado alcance do desenvolvimento sustentável. Percebe-se, nesse sentido, que os temas escolhidos referem-se a questões peculiares às relações de convívio da sociedade, como é o caso específico da alusão à preocupação com a formação de cidades sustentáveis.

Nunca é demais repetir que a Agenda 21 só terá significado se seus mandamentos forem redimensionados aos patamares públicos regionais e locais, pois é nessas instâncias que suas propostas têm maior probabilidade de surtirem os efeitos desejados, em razão de que, na maioria dos casos, serão elaboradoras destas versões aquelas pessoas diretamente ligadas à causa e que, por óbvio, possuem maior discernimento quanto à solução a ser aplicada. Ademais, vale ressaltar que, por ser um conjunto de recomendações, pressupõe-se uma ampla autonomia no sentido da elaboração de estratégias para a efetivação de tais procedimentos, o que, de certa forma, dá aos gestores públicos mais opções na escolha do caminho mais eficiente e produtivo.

1.3 Cidade e Meio Ambiente

A evolução do ser humano, quanto à sua convivência em grupos, é curiosa e intrigante. Desde os tempos em que o homem vivia em cavernas ou habitava as florestas, subsistindo da coleta de alimentos da própria natureza (período Paleolítico) sem, no entanto, modificá-la, inúmeros fatos históricos aconteceram. A necessidade da vida coletiva e a freqüente mudança de locais para a obtenção de alimentos⁵ fizeram com que muitos grupos tentassem entender os processos produtivos naturais e passassem a se fixar em lugares onde a produção agrícola pudesse ser levada a efeito. Nesse período, também chamado Neolítico, o homem passou a produzir seu próprio alimento, necessário ao seu consumo e das pessoas do seu convívio, além de buscar na caça e na pesca um complemento à subsistência. Essa fixação em determinados locais permitiu que ocorresse a formação de pequenas aldeias, compostas por indivíduos de uma mesma segregação cultural. (CASTELLS, 1983).

⁵ Os povos que migram de um local para outro a procura de alimentos, mantendo-se no lugar até que os mesmos tornem-se escassos são chamados de nômades, que dizer, um povo ambulante, peregrino, sem vínculo algum ao local habitado, a não ser pela extração dos alimentos ali existentes.

Inicialmente esses agrupamentos tinham como objetivo facilitar a produção de alimentos, posto que ocorria a concentração das pessoas em lugares específicos, o que tornava o trabalho mais produtivo. Com o tempo esse relacionamento passou a apresentar características mais complexas, em razão da existência de pessoas com aptidões para determinados trabalhos e que não tinham como utilizar a agricultura para sobreviverem; o mesmo ocorria com aquelas que não possuíam potencial para realizar tarefas especializadas, o que exigia, portanto, um estabelecimento de troca de bens neste esboço de cadeia produtiva. Assim sendo, passou-se a produzir alimentos em uma quantidade maior que a necessária, sendo utilizado este excedente para compensar outro tipo de atividade. Esta organização social fez com que crescessem as aldeias e estas passassem a formar pequenas cidades. Tais conglomerados, com existência basicamente agrícola, se espalharam pelo mundo, tendo cada qual assumido características específicas, inerentes ao tipo de produção existente na região.

Pelo exposto, é possível afirmar que as primeiras cidades do mundo, até então conhecidas, surgiram há cerca de 6.000 anos, na região da Mesopotâmia, banhada pelos Rios Tigre e Eufrates, onde hoje se localiza o Iraque, originárias principalmente da corrente migratória do povo sumério que ali se instalou, possivelmente, em razão dos recursos hídricos abundantes na área. Atribui-se a este povo os primeiros modelos de cidade tais como se conhece hoje, com divisões territoriais, e centralizadas em algum tipo de comércio, e também ao fato de que tinha sido o povo que primeiro concebeu a separação entre o ambiente natural e o ambiente urbano, mediante construção de grandes muralhas de barro. Mais tarde, novos movimentos migratórios fizeram surgir, na mesma região, civilizações históricas como a Pérsia e a Babilônia. Ali também se configurou o primeiro arcabouço jurídico, representado pelo famoso Código de Hamurabi, nome do então governante da Babilônia que reunificou a Mesopotâmia após inúmeros conflitos internos. Nessa época, a Babilônia se notabilizou por ter sido centro cultural do mundo, valorizando a arte e a produção literária. (CASTELLS, 1983).

No terceiro milênio a.C., no vale do Rio Nilo, a civilização egípcia organizou-se em cidades-Estados, tendo por base a agricultura e o comércio de produtos primários, sendo considerados os primeiros povos com domínio da Engenharia e da Arquitetura. Exemplos disso são construção das pirâmides e a canalização das águas do Nilo para utilização na irrigação. Com o declínio de tais impérios, motivado por guerras e pragas, outros surgiram, como o grego – memorável pelas famosas Atenas e Esparta, palco da organização administrativa e política e das grandes obras de Engenharia, como o Partenon e os próprios centros administrativos – nos últimos séculos antes de Cristo -, e o romano – que foi, sem

dúvida, a mais importante das civilizações, pela grandiosidade das conquistas territoriais alcançadas apesar da forma bárbara como eram alcançadas, tendo Roma como sua principal cidade e local onde se arquitetavam os feitos de tais conquistas – que perdurou até o século XI, quando começa o desenvolver-se na Europa a sociedade feudal (FIORILLO, 2005).

O fenômeno da formação de pequenos núcleos habitacionais organizados também ocorreu na América Latina, com os povos Maia, Inca e Asteca, ocupando desde o México até a fronteira da Colômbia. Tais povos ficaram conhecidos pela magistral evolução arquitetônica de suas obras e pela organização de suas cidades em centenas de pequenos povoados nos quais a principal atividade era a agricultura, a caça e a pesca. Pode-se perceber, diante do relato do surgimento de alguns exemplos clássicos de cidades, que todas elas ocorreram, independentemente da sua localização espacial, de uma necessidade intrínseca do homem de manter um convívio social e, sobremaneira, de subsistir: primeiro, quando deixou de ser nômade e passou a produzir seus próprios alimentos e, num segundo momento, ainda que não tão aparente no início, quando estabeleceu as primeiras relações comerciais, tendo em vista a inserção de novas técnicas de trabalho mais especializadas.

A intensificação de tais relações, juntamente com a descoberta de novas tecnologias de produção, principalmente após o início da utilização do ferro em larga escala, fez com que se necessitasse cada vez mais de mão-de-obra capaz de atender às demandas do mercado. Surgiram então as primeiras indústrias na Europa, ocasionando as principais cidades “inchassem” demograficamente, com a vinda das pessoas do campo para a cidade à procura de emprego, fenômeno que ficou conhecido como êxodo rural. Em razão desse processo migratório, os centros urbanos passaram a crescer incontrolavelmente, o que fez com que surgissem locais, normalmente nas periferias urbanas nos quais aquelas pessoas com menos condições financeiras, desempregadas ou subempregadas (em vista de a oferta de empregos ser menor que a demanda de trabalhadores) se instalavam, na busca por uma renda que pudesse proporcionar-lhes melhores condições de vida. (MARIANI, 1986).

A falta de qualquer tipo de regramento para a expansão espacial dos centros urbanos, conjugada com a inexistência de mecanismos de controle do crescimento demográfico, fizeram com que ocorresse uma espécie de “urbanização selvagem”, como assegura Castells (1983, p. 10), não havendo por parte do Estado nenhuma tentativa de intervir na organização deste crescimento. Além disso, deste processo emergiram problemas estruturais básicos à formação de qualquer área urbana, como aqueles ligados ao saneamento e à moradia. Verificou-se que aquelas populações submetidas ao processo de crescimento industrial não tinham acesso a nenhum tipo de saneamento e que muitas epidemias, como a da cólera, na

metade do século XIX, na Alemanha e na Inglaterra, tinham sua origem na falta de estrutura social (MARIANI, 1986). Abaladas por esses problemas, algumas cidades européias⁶ deram início a processos de urbanização racional dos locais desprovidos de assistência, instituindo regras para novas áreas a serem exploradas, bem como para as já existentes. Estas regras diziam respeito ao tamanho das ruas, localização dos estabelecimentos comerciais e até mesmo projetos de conjuntos habitacionais com áreas de lazer⁷. Tais preocupações, contudo, tinham como principal objetivo proporcionar mais condições às fábricas para se desenvolverem do que aos próprios empregados de terem boas condições de vida, pelo fato de que os mesmos produziram mais se pudessem viver mais confortavelmente, mesmo que esse conforto se resumisse, muitas vezes, em aproximar suas moradias dos locais de trabalho para que pudessem ampliar a jornada de trabalho e, com isso, aumentar os ganhos dos proprietários.

Percebe-se que iniciativas com o intuito de melhorar a qualidade de vida das pessoas eram isoladas e não possuíam nenhum caráter social nem qualquer preocupação com o meio ambiente. Destarte, utilizavam-se os recursos naturais sem qualquer critério, visando apenas à manutenção dos processos de produção industrial. Além disso, com uma nova espécie de mercado, voltado ao consumo de produtos manufaturados, a produção de resíduos das fábricas e da própria população aumentou consideravelmente, gerando um problema ambiental tão conhecido nos dias atuais, que é o do lixo urbano. Paralelamente, fatores como a pobreza e a desinformação sobre o próprio meio ambiente contribuíram para que o desenvolvimento dos centros urbanos ocorresse de forma caótica. O reflexo mais visível destas irregularidades é a falta de controle sobre ocupação dos espaços, uma vez que utilizam locais inapropriados para a construção de moradias, sem que haja qualquer tipo de planejamento prévio nem a infra-estrutura de saneamento adequada.

Verifica-se, portanto, que sempre houve uma relação entre cidade e meio ambiente, mesmo que fosse em razão da má utilização dos recursos naturais e que, apesar de tais desvios serem conhecidos, são raros os casos em que as políticas públicas de urbanização tomam por base a utilização sustentável de tais recursos, de forma a possibilitar que não só esta geração, mas as que estão por vir, possam utilizá-los apropriadamente.

⁶ Paris e Londres, ainda no século XIX, iniciaram vastos processos de reestruturação urbana, estabelecendo critérios de ocupação territorial e saneamento, tentando levar a maior quantidade possível de pessoas, condições suficientes para resguardar a saúde e a higiene daquela parte da população.

⁷ Georges Picot, relata que em muitas cidades francesas, onde a população operária vivia amontoadas em lugares onde não havia as menores condições de higiene, eram edificadas, com auxílio das administrações públicas, pequenas casas com dois ou três cômodos para abrigar tais pessoas e que uma peculiaridade nestas construções era um espaço reservado ao jardim ou uma horta. Por este motivo tais habitações foram apelidadas de Casas-operárias-com-jardim. (apud MARIANI, 1986).

1.4 Cidades sustentáveis: preservação para o futuro

Pode-se destacar por meio das análises desenvolvidas até aqui que este novo paradigma de desenvolvimento urbano mostra-se uma ferramenta imprescindível para o Direito Ambiental, e, num contexto mais amplo, para o próprio desenvolvimento econômico sustentável, bem como para a sustentabilidade global, pois sua instituição perpassa a concepção de políticas públicas com preceitos ambientais, desatreladas da idéia de perseguição de um modelo econômico viciado, que por si só é responsável por boa parte da crise ambiental vivenciada nos dias atuais.

Percebe-se até então que os modelos de cidades erigidas no mundo tiveram como base algum tipo de orientação econômica, seja ela ligada à produção industrial ou mesmo a própria dimensão de crescimento espacial, sempre com o escopo do progresso, nos moldes das relações capitalistas de mercado. São raros, contudo, os casos em que a análise da sustentabilidade integrou o rol de preocupações dos gestores públicos. Normalmente as atuações dos setores estatais ocorrem quando os problemas já estão em um estágio avançado de agressão ambiental, mostrando-se difíceis de serem contornados e muito menos resolvidos. A falta de planejamento das ações públicas e a não orientação quanto à ocupação territorial talvez sejam, na esfera administrativa, os agravantes com efeitos mais visíveis aos olhos de qualquer cidadão, pois requerem investimentos maiores em infra-estrutura⁸ o que não seria necessário se houvesse um estudo aprofundando dos resultados, haja vista que tais recursos seriam aplicados de forma mais homogênea, beneficiando uma parcela maior da população.

A sustentabilidade dos setores urbanos é reflexo direto da discussão acerca do processo de desenvolvimento sustentável e, não raro, se confundem, visto que são moldados nos mesmos princípios. A análise específica das potencialidades econômicas de algumas regiões é determinante para o seu processo de desenvolvimento, mas não leva em conta questões características dos recursos naturais, o que permite que, num espaço curto de tempo, tais regiões atinjam um crescimento econômico superior aos demais sistemas, mas que, a longo prazo, não possibilita que haja uma estabilidade, em razão de se exaurirem tais recursos, o que não proporcionaria uma real sustentabilidade. O alcance deste patamar só seria possível se fossem observados, conjuntamente, aspectos ambientais e econômicos e fossem

⁸ A não observação de pressupostos ambientais na ocupação do espaço urbano pode exigir que, futuramente, se invistam muito mais recursos financeiros para se viabilizar projetos de saneamento, por exemplo, do que se houvesse um planejamento prévio adequado. Dessa forma, antes mesmo de tais locais estarem ocupados, já se saberia a maneira de como implementar tais estruturas, além de se minimizar as perdas com recursos naturais.

concebidas, em razão disso, estratégias de gestão urbana capazes de promoverem essa conciliação de forma harmônica.

A propósito dessa compreensão de desenvolvimento sustentável e sustentabilidade urbana, Coutinho evidencia que estes significariam

[...] *ao mesmo tempo*, o desenvolvimento de um país (ou região) baseado em suas próprias potencialidades, isto é, endógeno, realizado de forma compatível com a gestão ecologicamente equilibrada. Além disso, esse novo modelo de desenvolvimento seria lastreado por uma nova ética, na qual os objetivos econômicos seriam subordinados ao funcionamento dos sistemas naturais e aos parâmetros da qualidade de vida das pessoas. (2004, p. 47-48).

Percebe-se que a busca por cidades ambientalmente sustentáveis percorre o mesmo caminho da procura por cidades mais sociais, mais cidadãs, em que o ser humano, individualizado, tenha maior valor que qualquer espécie de capital. Nesse sentido, entende-se que uma abertura mais efetiva às pessoas nas tomadas de decisão seja uma forma socialmente capaz de permitir essa integração política entre sociedade e Estado, proporcionando algo mais que um simples gesto de participação popular, mas evidenciando, sobretudo, a cidadania, valor que se encontra esquecido nos arcabouços jurídicos, submerso por questões de ordem legal em razão daquelas de caráter social. A organização de espaços democráticos é talvez o passo mais importante para a construção de cidades sustentáveis, posto que permite que questões nas quais prevaleça o interesse local sejam resolvidas por aqueles que realmente tenham resultados com elas, cabendo ao poder público a sua execução. Pode-se expressar melhor tal idéia empregando-as palavras de Guimarães:

[...] o fundamento político da sustentabilidade está estreitamente vinculado ao processo de aprofundamento da democracia de construção da cidadania. Este se resume, em nível macro, á democratização da sociedade e, em nível micro, à democratização do Estado (apud COUTINHO, 2004, p. 52).

Dessa forma, os processos que possibilitam a instituição de preceitos ambientais sustentáveis nos centros urbanos permitem também que seja potencializada uma outra forma de proporcionar uma evolução na qualidade de vida das pessoas, qual seja, a inclusão social, que na verdade é uma garantia inerente à democracia, à gestão participativa. O fato de tais áreas serem incondicionalmente atreladas permite entender que qualquer conquista social será sempre um avanço a ser comemorado na área ambiental e vice-versa, e que somente a busca conjunta por tais garantias resultará em condições mais justas a todos os indivíduos.

CONCLUSÃO

Para que se alcance a sustentabilidade nas cidades é necessário que, antes de qualquer decisão, se busque resguardar o meio ambiente natural, o qual é valor indispensável para se proporcionar uma sadia qualidade de vida as pessoas.

É notório que, com o crescimento desordenado verificado nas últimas décadas em algumas cidades de nosso país, uma parcela significativa da população passou a viver em locais nos quais não existe nenhum tipo de infra-estrutura pública que possibilite condições aos cidadãos de viverem dignamente. Esses locais foram, normalmente, ocupados irregularmente por pessoas que, esquecidas pelo Estado, ou excluídas em razão da exigência cada vez maior do mercado de trabalho, não têm outra escolha que não esse tipo de habitação ou atividades que acabam por causar algum tipo de agressão ao meio ambiente.

REFERÊNCIAS

ADOLFO, Luiz Gonzaga Silva. O estatuto da cidade e suas implicações . **Jus Navigandi**, Teresina, a. 5, n. 51, out. 2001. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=2200>>. Acesso em: 04 maio 2005.

ALBUQUERQUE, Fabíola Santos. A responsabilidade civil e o princípio do poluidor-pagador. **Jus Navigandi**. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=1694>>. Acesso em: 12 mar. 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 3. ed. São Paulo: RT, 2002.

BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**: as estratégias de mudanças da agenda 21. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

CAMARGO, Ana Luiza de Brasil. **Desenvolvimento Sustentável**: Dimensões e desafios. Campinas: Papirus, 2003.

CASTELLS, Manoel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

COUTINHO, Ronaldo do Livramento; ROCCO, Rogério. (Orgs.) **O Direito Ambiental das Cidades**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

CYMBALISTA, Renato. Estudo de Impacto de Vizinhança. **Instituto Polis**. Disponível em: <http://www.polis.org.br/banco_de_experiencias_interna.asp?codigo=55>. Acesso em: 26 maio 2005.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2001.

DIAS, Maurício Leal. A função social ambiental da cidade como princípio constitucional. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 9, n. 565, 23 jan. 2005. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=6210>>. Acesso em: 05 maio 2005.

DORNELAS, Henrique Lopes. Aspectos jurídicos da outorga onerosa do direito de construir. Solo criado. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 8, n. 128, 11 nov. 2003. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=4483>>. Acesso em: 23 maio 2005.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade Comentado**. Lei 10.257/2001 – Lei do Meio Ambiente Artificial. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

GUIMARÃES, Juliana Pita. Competência constitucional dos municípios em matéria ambiental. In: COUTINHO, Ronaldo do Livramento; ROCCO, Rogério. (Orgs.) **O Direito Ambiental das Cidades**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2003/sintese/tab62.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2005.

LEITE, José Rubens Morato. Introdução ao conceito jurídico de meio ambiente. In: VARELLA, Marcelo Dias; BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro (Orgs.) **O Novo em Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

LUTZENBERGER, José Antonio. **Fim do Futuro?** Manifesto Ecológico Brasileiro. 4. ed. Porto Alegre: Movimento, 1986.

MARIANI, Riccardo. **A cidade moderna entre a história e a cultura.** São Paulo: Nobel, 1986.

MARICATO, Ermínia. **Dimensões da tragédia urbana.** Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/cidades/cid18.htm>>. Acesso em: 16 mar. 2005.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. **Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento.** Disponível em: <http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista_da_fae/fae_v5_n2/uma_discussao_sobre.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2005.

ROCCO, Rogério. (Org.) **Legislação Brasileira do Meio Ambiente.** Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SAMPAIO, José Adércio Leite. WOLD, Chris. NARDY, Afrânio. **Princípios de Direito Ambiental:** Na dimensão internacional e comparada. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SANTOS, Maurício Barbosa dos. **Estatuto das Cidades.** Uma Arma Contra os Inimigos. 2. ed. Leme: J.H. Mizuno, 2004.

Tiago Schneider de Jesus

Bacharel em Direito pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Pós-graduando em Direito Ambiental pela UNIJUÍ. Email: tiagosj@yahoo.com.

Raquel Fabiana Lopes Sparemberger

Doutora em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Professora dos Programas de Mestrado em Desenvolvimento da Universidade de Ijuí e do Mestrado em Direito Ambiental e Relações do Trabalho da Universidade de Caxias do Sul. Professora pesquisadora do CNPq e da FAPERGS. Grupo de pesquisa no CNPq: Direito, meio ambiente e Desenvolvimento. E-mail: rsberguer@unijui.tche.br.