

Caderno de debates

COLEÇÃO IDÉIAS

ANO 2000

Nº 5

LÚCIO ALCÂNTARA

POR UMA CIDADE
SUSTENTÁVEL



SENADO FEDERAL
SENADOR LÚCIO ALCÂNTARA

CADERNO DE DEBATES

Coleção Idéias

**POR UMA CIDADE
SUSTENTÁVEL**

BRASÍLIA – 2000

A *Coleção Idéias – Caderno de Debates* é uma publicação do gabinete parlamentar do Senador Lúcio Alcântara. Por meio desta série, pequenos textos ocasionais oferecem ao público experiências que contribuem com o livre intercâmbio de informações e opiniões.

Comitê Executivo

Afonso Celso Machado Neto
Doris Marize Romariz Peixoto
Lêda Maria Sampaio Pinto
Lúcio Gonçalo de Alcântara
Sandra Koetz Ibiapina
Wellington Bezerra de Oliveira

Impressão

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – SEEP

CADERNO DE DEBATES

Coleção Idéias

Ano 2000 – nº 5

DOAÇÃO

| |
|---|
| BIBLIOTECA SENADO FEDERAL Este volume acha-se registrado sob o número <u>L2001-1762</u> do ano de |
|---|

Desejando receber as publicações do gabinete do Senador Lúcio Alcântara, solicite ao:

Gabinete do Senador Lúcio Alcântara
Ala Senador Teotônio Vilela, Gab. 7 – Anexo II – Senado Federal
70165-900 – Brasília – DF
Telefones: (0xx61) 311-2302/311-2303/311-2304
Fax: (0xx61) 323-5372
E-mail: lucioalc@senador.gov.br
Ligação gratuita A VOZ DO CIDADÃO 0800-612211

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| 1. Introdução | 7 |
| 2. Situação atual | 11 |
| 3. Referências conceituais..... | 17 |
| 4. Objetivos da política de desenvolvimento ambiental urbano | 29 |
| 5. Gestão compartilhada: o caso do Ceará..... | 39 |
| 6. Política de desenvolvimento ambiental ur- bano | 51 |
| 7. Considerações finais | 63 |
| 8. Bibliografia | 67 |



"(...) iremos ao encontro do próximo milênio sem esperar encontrar nele nada além daquilo que seremos capazes de levar-lhe."

ITALO CALVINO

POR UMA CIDADE SUSTENTÁVEL

Lúcio Alcântara

1. INTRODUÇÃO

Um dos maiores desafios contemporâneos, tendo em vista o desenvolvimento sustentável, consiste na superação da pobreza e da degradação ambiental que, particularmente nos países em desenvolvimento e com acelerado processo de urbanização, assumem contornos perversos, comprometendo o presente e, caso não equacionados urgentemente, ameaçando o futuro das próximas gerações.

O atual estágio de crescimento urbano alcançado pelo Brasil torna imperiosa a busca de alternativas e propostas que orientem soluções para os graves problemas ambientais urbanos acumulados ao longo das últimas décadas. Em que pesem os investimentos públicos e privados até hoje realizados, o que se verifica é a crescente perda da qualidade de vida, examinada sob qualquer ponto de vista, seja o da habitação, dos serviços de transporte coletivo, do saneamento, da saúde, da educação, etc. Convive-se, hoje, com a violência, entendida sob as mais diversas formas de manifestação.

Constata-se que a necessidade de produção de serviços de saneamento básico e de habitações no Brasil está além da capacidade dos recursos financeiros governamentais disponíveis. Essa dificuldade vem se demonstrando insuperável, historicamente, em face do tratamento que sempre lhe foi dado ao utilizar a política de distribuição de recursos financeiros, instrumento para fazer frente às questões do desenvolvimento urbano e da moradia. Mesmo nos períodos de maior alocação de recursos para essas finalidades, os resultados foram muito modestos, com efeitos quase sempre perversos, fruto, dentre outros, de processos decisórios centralizados.

Por outro lado, como o crescimento populacional, somado à migração interna em direção às cidades, é visto como fator de crescimento urbano, o foco das atenções, no que se refere à sustentabilidade, dirige-se primordialmente para as áreas urbanas, *locus* privilegiado das atividades econômicas, do consumo dos recursos e, em contrapartida, da agressão indiscriminada ao meio ambiente. Muito embora os impactos socioeconômicos e ambientais não se restrinjam aos limites urbano-metropolitanos, atingindo também as áreas rurais, com sérias conseqüências, é nas cidades e nas metrópoles que as tensões se intensificam, adquirindo formas concretas nos espaços construídos.

O Brasil, em 1940, contava com uma população da ordem de 40 milhões de habitantes, dos quais 12 milhões viviam em cidades. Quarenta anos depois, em 1980, já se registrava uma população de 120 milhões, crescendo, também, o número de habitantes urbanos para 84 milhões. Em dados percentuais, evoluímos de 30% em 1940 para 70% de população ur-

bana em 1980, que, em números absolutos, perfazem uma diferença da ordem de 72 milhões de habitantes. Nesse sentido, uma projeção para o ano 2020 aponta para um total de 240 milhões de brasileiros, dos quais 216 milhões estarão vivendo em cidades, ampliando a diferença para 136 milhões, em números aproximados.¹

Um plano de ação concreto e viável deve encarar essas complexidades, com o objetivo de alcançar resultados mais rápidos, com abrangência social qualitativa, quantitativa e geograficamente significativa.

Com esse propósito, é imprescindível a aprovação de uma legislação federal que disponha sobre as diretrizes gerais da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, constituída de instrumentos jurídicos legais, capazes de reorientar o processo ambiental urbano em curso, eliminando as graves distorções do uso abusivo da terra, trabalhando, ainda, as políticas públicas de habitação, saneamento e transportes, articulando-as à política de preservação do meio ambiente, abandonando o conhecido vício do enfoque setorial.

No entanto, para que haja uma redução dos desequilíbrios sociais e espaciais inter e intra-urbanos, há de se fortalecer o preceito constitucional de descentralização, orientando e capacitando os agentes do espaço urbano, nos estados e nos municípios, por meio de diretrizes e programas que não só estimulem as vocações, mas também conduzam ao atendimento das demandas locais dos cidadãos por melhorias na qualidade de vida.

¹ Conferência de João Ricardo Serran, Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (mimeo.), Brasília, 1987.



2. SITUAÇÃO ATUAL

No Brasil, hoje, registra-se cerca de 80% de população vivendo em cidades e metrópoles, desenhando um quadro de deterioração ambiental urbana que pode ser medido ou avaliado tomando-se por base indicadores do nível em que se encontram os assentamentos humanos e a qualidade de serviços a eles inerentes:

a) déficit habitacional elevado, agravado pela ausência de alternativas e novos recursos financeiros para a produção de moradia digna, dirigida às populações de média-baixa e baixa renda, incluindo os habitantes das periferias urbanas. Estudos da Fundação João Pinheiro indicam um déficit habitacional total, no país, de 4 milhões de novas moradias urbanas, além de 1,6 milhão na área rural. Dos dados citados, cerca de 55% das necessidades de novas unidades são referentes às famílias com rendimentos de até dois salários mínimos e quase 30% para a faixa de dois a cinco salários, o que perfaz um total de 85% de demanda por famílias de até cinco salários mínimos. Além desses, o trabalho supracitado apresenta índices do déficit de moradias inadequadas, ou seja, aquelas que apresentam carência de todos ou de pelo menos um dos serviços urbanos, envolvendo abastecimento d'água, esgo-

tamento sanitário, coleta de lixo e energia elétrica. Em 1991, segundo a pesquisa, o déficit por moradias inadequadas atingia 32% dos 26,5 milhões de domicílios urbanos duráveis, correspondendo, em números absolutos, a 8,6 milhões, que somados aos 4 milhões de novas moradias projetam um déficit de 10,6 milhões;²

b) escassez de qualidade e cobertura na produção dos serviços urbanos de infra-estrutura, notadamente de saneamento, acarretando poluição hídrica, aumento de epidemias e endemias, recrudescimento de doenças infecto-contagiosas ditas erradicadas. A ausência ou o baixo índice de áreas servidas com saneamento elevam a demanda por serviços de saúde e são responsáveis por grande número de óbitos na primeira infância.

Ressalvadas as significativas discrepâncias entre as regiões mais desenvolvidas do país e as de menor desenvolvimento (Norte/Nordeste), dados do IBGE informam que os domicílios urbanos dispunham, em 1991, de 86,34% de suprimento de água, via rede pública de distribuição, 49,01% de coleta pública de esgoto sanitário e 78,67% de lixo coletado. O déficit de esgotamento sanitário, no mesmo ano, abrangia 9,7 milhões de habitações urbanas, envolvendo cerca de 39 milhões de pessoas.³ Somam-se a esses números as precariedades dos serviços oferecidos, estimando-se que 80% do esgoto coletado não sofre qualquer tipo de

² *Déficit habitacional no Brasil*, trabalho elaborado pela Fundação João Pinheiro, Projeto PNUD/Sepurb, Brasília, 1995.

³ IBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, *Censo demográfico de 1991*.

tratamento, sendo despejado *in natura* no solo e nas águas.

Observa-se, além dos déficits de cobertura apontados, a ausência de mecanismos de controle que permitam uma gestão adequada à conservação dos recursos hídricos, somados à inexistência de uma política nacional que apóie estados e municípios em ações concretas, voltadas ao tratamento e à destinação de resíduos sólidos e controle de vetores;

c) ocupação indiscriminada e predatória de áreas inadequadas, ocasionando freqüentes desastres, envolvendo perdas humanas, ambientais e patrimoniais;

d) ocupações de terras públicas e privadas, sem os respectivos instrumentos jurídicos de legalização, geradoras de conflitos sociais e fundiários de difícil solução;⁴

e) serviços de transporte coletivo com baixos padrões de acessibilidade, eficiência, conforto e segurança, vindo a contribuir para altos índices de poluição ambiental urbana e para um exercício de engenharia de trânsito que pouco contribui para a necessária eficiência de fluxo e de atendimento ao usuário.

É importante observar o crescimento vertiginoso e incontrolável da criminalidade urbana, cujas matrizes são facilmente encontráveis no cenário acima descrito, no qual o crime organizado evolui com desenvoltura sem pre-

⁴ Os dois itens (c e d) acima mencionados, além de exigirem das autoridades públicas especial atenção no que se refere à ordenação e à expansão do espaço intra-urbano, indicam a oportunidade de revisão e atualização da Lei nº 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, levada a efeito, em janeiro de 1999, pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano da Presidência da República – Lei nº 9.785.

cedentes. Recentes estatísticas de órgãos oficiais demonstram que só em São Paulo e no Rio de Janeiro se mata mais do que no conflito da Bósnia.

O perfil dos problemas observados tem suas origens em um processo de urbanização e metropolização que, ao enfatizar os aspectos econômicos, tendo em vista a reprodução do capital, negligenciou as conseqüências sociais e de distribuição territorial, acentuando, assim, disparidades inter e intra-urbanas e regionais, reafirmando desigualdades de renda e de acesso às oportunidades, sublinhando a exclusão.

Convém ressaltar que a inegável importância das metrópoles e das cidades no processo de desenvolvimento nacional como pólos geradores e difusores de cultura, de produção econômica e tecnológica convive paralelamente com "a metropolização da pobreza",⁵ representativa dos desníveis sociais, do desemprego, da fome, da miséria e da marginalidade, que estão associados à ausência de ação do Estado como promotor da educação, da saúde, da qualidade ambiental, da segurança e do respeito ao exercício da plena cidadania.

Ao longo da década de 1980, segundo Tolosa, a pobreza adquiriu novos contornos, reunindo nas regiões menos desenvolvidas, notadamente no Nordeste, mais da metade dos pobres brasileiros e igualando, em números, os pobres do setor urbano aos das áreas rurais. Isso significa que, em 1988, de cada dez brasileiros pobres, cinco residiam em cidades. "O Brasil ingressou nos anos 1990 com

⁵ TOLOSA, H. *Pobreza no Brasil: uma avaliação dos anos oitenta*, Ipea/RJ e Coppe/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990.

a inquietante herança de 45 milhões de pessoas, ou onze milhões de famílias, em condições de pobreza absoluta, o que vale dizer, com rendimentos abaixo do que se entende como padrão mínimo de bem-estar".⁶

Porém, digno de nota é o que se convencionou chamar de "metropolização da pobreza", espacialmente configurada pela forte concentração de pobres nas metrópoles brasileiras: no início dos anos 1990, para dez pobres urbanos, dois são residentes nas nove regiões metropolitanas e em Brasília.

Não obstante, o que hoje se verifica é uma certa estabilização ou, como analisa George Martine, uma redução da taxa de crescimento demográfico nos chamados núcleos-mãe das regiões metropolitanas, crescendo, por sua vez, as cidades médias, principalmente no Nordeste.⁷

A rede urbana brasileira acha-se constituída por cerca de 70% de municípios com menos de 20 mil habitantes e de aproximadamente 5% com mais de 100 mil, dando lugar, assim, à proliferação de pequenas prefeituras. Esse desequilíbrio de ocupação territorial, somado à disparidade populacional, impõe ao Estado (União, estados federados e municípios) uma ação diferenciada daquela até hoje praticada, buscando alimentar efetivos programas de descentralização e de gestão das políticas setoriais.

⁶ *Op. cit.*, Ipea/RJ e Coppe/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990.

⁷ MARTINE, George. *A trajetória da urbanização brasileira: especificidades e implicações*, documento apresentado no 1º Seminário Nacional Preparatório para a Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos, Belo Horizonte, 1995.

Na Constituição Federal, no entanto, estão consagradas, em vários dos seus dispositivos, tendências para a reversão desse quadro. Ao redefinir e explicitar as atribuições de cada instância de governo, instituindo, também, as competências comuns e concorrentes, além de assegurar a participação da sociedade civil nas decisões coletivas e de reconhecer a propriedade da terra urbana na perspectiva da prevalência do interesse social sobre o privado, o texto constitucional vem atender a expectativas há muito reivindicadas.

Assim concebida, a Carta de 1988 veio ao encontro do pensamento de parcela expressiva da sociedade ao estabelecer o princípio da descentralização político-administrativa, associada aos pressupostos de democracia e participação. Isso significa, em termos práticos, que a competência nacional está afeta a três instâncias de governo – União, estados e municípios –, entes autônomos e constituintes da Federação que, por sua vez, devem dirigir suas ações no sentido do fortalecimento do interesse público, com o concurso da participação ativa, monitorada pelo controle social.

Considerado o interesse público como o objeto das políticas e das intervenções, é necessário que se preserve a continuidade político-administrativa, baseada em prévio planejamento, com o intuito de alcançar maior racionalidade e eficiência na utilização dos recursos disponíveis, objetivando o constante aprimoramento da oferta de serviços públicos às populações urbanas.

3. REFERÊNCIAS CONCEITUAIS

A Constituição brasileira, em seu artigo primeiro, preceitua: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”,¹ determinando assim, e como cláusula pétrea, a impossibilidade da dissolução da Federação.

Mais adiante, em seu artigo 18, o texto estabelece que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.²

Tendo em vista esses conteúdos, a Carta Maior reserva a soberania nacional à União, que, por sua vez, ao exercer o governo central, garante autonomia aos municípios para gerir, organizar e prover a sua própria administração, mediante ordenamento jurídico em vigor.

Segundo esse princípio, é o governo local que orienta e conduz a administração em tudo que diz respeito ao peculiar interesse mu-

¹ *Constituição da República Federativa do Brasil*, Título I, artigo 1º.

² *Op. cit.*, Título II, Capítulo I, artigo 18.

nicipal, podendo argüir, como inconstitucional, eventuais ingerências de autoridade ou poder.

Além de consagrar a autonomia como prerrogativa do município, o texto incorporou dispositivos que vêm a assegurá-la (artigos 29 e 30), dentre os quais se destacam:

- a elaboração da própria Lei Orgânica;
- a eletividade do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores;
- a instituição e a arrecadação dos tributos de sua alçada, bem como a aplicação de suas rendas;
- a competência de legislar sobre assuntos de interesse local, suplementando a legislação federal e estadual, no que couber;
- o direito de criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- a organização e a prestação dos serviços públicos locais;
- a promoção, no que couber, do adequado ordenamento territorial, consoante o planejamento e o controle do uso, do parcelamento e da ocupação da terra urbana;
- a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observadas a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Ainda no que concerne às competências, o artigo 23 fixa aquelas que são comuns à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, prevendo, até mesmo, a promoção de programas habitacionais e de saneamento básico; a proteção de documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultu-

ral, assim como monumentos e paisagens naturais; a preservação das florestas, da fauna e da flora; o combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização, dentre outros.

Por sua vez, em seu artigo 24, o texto constitucional discrimina os temas objeto da competência legislativa concorrente da União, dos estados e do Distrito Federal, apontando aqueles relacionados à preservação dos recursos naturais, à proteção do meio ambiente e ao controle da poluição; à proteção e à responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, além da competência, expressa no *caput*, de legislar sobre direito urbanístico.

Aos estados federados cabe o direito de organização interna, regida por suas próprias Constituições e leis, na observância dos princípios dispostos na Constituição, somando-se, ainda, as seguintes garantias:

- as atribuições que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal;
- a exclusividade na exploração direta, ou mediante concessão a empresa estatal, da distribuição de serviços locais de gás canalizado;
- a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a consecução de funções públicas de interesse comum.

Em que pesem os avanços obtidos no reconhecimento da autonomia dos entes federativos e considerada a abrangência das compe-

tências comuns e concorrentes, verifica-se que o texto constitucional não só reserva uma longa lista de atribuições exclusivas para a União como, ainda, permanecem ambíguas, ou pouco nítidas, as fronteiras de atuação dos diferentes níveis de governo, ensejando, assim, superposições de esforços e intervenções; pulverização de recursos; omissões no atendimento; dificuldades na caracterização de responsabilidades e no exercício do controle social. Os recorrentes episódios verificados na área de saúde são exemplos eloqüentes que refletem a imprecisão das fronteiras de competência, contribuindo, dentre outros fatores, para criar obstáculos ao processo de descentralização. Os resquícios do centralismo, arraigados historicamente e alimentados pelo populismo, impedem o avanço em direção a uma maior autonomia real pelas instâncias subnacionais e, como conseqüência, acabam por comprometer a democratização do Estado brasileiro.

No entanto, quando se fala em descentralização, embora se constate um alto grau de consenso sobre a necessidade e a importância política de ampliá-la, são grandes as divergências no tratamento do seu significado, nas formas e nos instrumentos para realizá-la.

Sem dúvida, a Constituição de 1988 consolidou, em seu texto, os princípios de *democracia*, de *descentralização*, de *poder partilhado* e de *participação*, contemplando o *planejamento* como um dos importantes instrumentos para a racionalização das tomadas de decisão. Contudo, esses princípios não podem permanecer circunscritos à regulamentação jurídico-institucional. Precisam, ao ser implementados, de prévia definição conceitual, de constante acom-

panhamento e avaliação permanentes das práticas utilizadas para os ajustes que se fizerem necessários, tendo como horizonte alcançar o aperfeiçoamento do exercício da democracia, baseada nos pressupostos de eqüidade e justiça social.

Para tanto, torna-se conveniente explicitar os diferentes significados com que o termo descentralização é costumeiramente empregado, para evitar equívocos na compreensão dos propósitos deste trabalho.

É comum a *descentralização* estar associada à simples transferência de responsabilidades e atribuições, haja vista práticas adotadas em períodos anteriores, de passado ainda recente, quando se recorreu à desconcentração de encargos e serviços da União para os estados e os municípios, transformando-os em representantes regionais e locais do governo central. Outra associação, com enfoque mais contemporâneo, é a que envolve a redefinição do poder de decisão. Em ambos os casos, a *descentralização* pode ocorrer restrita ao âmbito do aparelho do Estado, passando de uma instância de poder para outra, caracterizando-se como um processo intergovernamental ou ainda, na mesma esfera de governo, se verificando uma descentralização intragovernamental.

Na concepção atual, a *descentralização* pode ser praticada, também, do aparelho do Estado em direção à sociedade, envolvendo alternativas polêmicas como as da privatização e da flexibilização das empresas estatais e a terceirização dos serviços de apoio à administração pública, incluindo aquelas já consubstanciadas na Constituição, tais como: a transferência, mediante concessão ou permissão, de

um serviço público para empresas privadas; a participação da população nas decisões coletivas, no planejamento e na gestão dos serviços públicos e no controle social sobre as autoridades e as instituições governamentais.

Na medida em que se verifica que o termo em análise é empregado com diferentes interpretações, faz-se necessária uma definição do tipo de *descentralização* que se pretende, identificando os princípios básicos que deverão orientá-la.

Considerado o nível de desigualdades existentes no país, denunciada pela extrema marginalização socioeconômica, política e cultural a que estão relegados expressivos contingentes da população, comunidades e regiões quase inteiras, a descentralização deverá ser norteada pela democracia participativa, conquistando avanços em direção a:

- maior justiça e equilíbrio na participação dos diferentes grupos sociais, regiões, estados e municípios nos frutos do desenvolvimento econômico, cabendo ao Estado o papel redistributivo e corretivo das distorções existentes;
- universalização da prestação dos serviços públicos, em termos qualitativos e quantitativos, priorizando os grupos sociais, as regiões, os estados e os municípios mais carentes de atendimento;
- democratização da informação, principalmente no que se refere aos direitos e aos deveres necessários ao exercício da cidadania, possibilitando, ainda, garantir uma maior visibilidade das ações praticadas pelo Poder Público, além de con-

tribuir para o acompanhamento, o controle e a avaliação sistemática das intervenções;

- incentivo à participação dos cidadãos nas decisões das políticas que afetam a vida em comunidade. Essa prática não deve ser confundida com o sistema representativo, nem estar restrita às escolhas eleitorais pelo voto. O que se deseja é uma maior capacitação e comprometimento dos cidadãos, dos movimentos sociais, articulados aos seus representantes formais e outros canais de participação, para que possam sair do plano da denúncia ou das soluções imediatistas, contribuindo concretamente com alternativas voltadas para a qualidade do meio ambiente urbano.

O segundo princípio balizador da descentralização envolve o conceito de *poder partilhado* no campo da divisão de competências entre as instâncias de governo – União, estados, Distrito Federal e municípios –, gozando de autonomia política, administrativa e financeira, não se subordinando a vínculos hierárquicos entre si, mas dotados de atribuições comuns e concorrentes, tendo por objetivo o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

O terceiro princípio refere-se ao fortalecimento do *interesse público*, com a conseqüente desprivatização do Estado. No entanto, visando salvaguardar esse mesmo interesse, a descentralização deverá obedecer a um prévio planejamento, na busca da eficiência no atendimento às necessidades fundamentais da população.

A descentralização intergovernamental, com base na democratização das funções e das responsabilidades, não pode caracterizar-se como um movimento unilateral, de uma esfera de governo em relação à outra, tampouco como um simples mecanismo de captação de novos recursos ou, ainda, resumir-se a uma mera desconcentração, ocultando qualquer tipo de subordinação hierárquica, ou restringindo a autonomia conferida pela Constituição.

Porém, observados os três princípios anteriormente destacados, pode-se definir a *descentralização* pretendida como uma iniciativa democrática, que se consubstancia na redefinição dos centros de poder, das funções e das responsabilidades do governo federal com os estados e municípios, dos estados com os municípios, associada àquela que se processa em direção à sociedade, apoiada na participação e no controle popular.

O tipo de descentralização aqui enunciado pressupõe um novo perfil para o sistema federativo brasileiro, alicerçado na cooperação e na articulação de propostas e ações intergovernamentais, cuja continuidade político-administrativa precisa ser preservada em nome do interesse público.

É oportuno ressaltar que uma das maneiras de se viabilizar a descentralização – em que pesem as diferenças nas escalas geográficas, financeiras e técnicas, em um país de território continental e com grandes disparidades – é o incentivo à utilização de mecanismos já praticados, como os de consórcio e associações intergovernamentais, objetivando a união de esforços para a solução de problemas comuns.

A delegação de funções de uma instância de governo para outra, apoiada em regras e condições, garantindo que os serviços acordados possam ser cumpridos adequadamente, é outro instrumento do qual se pode lançar mão. Nesse caso, à instância delegante cabe a responsabilidade de oferecer diretrizes, visando não só à eficácia e ao bom desempenho das funções delegadas, como também, e no início do processo, possibilitar apoio e assessoria técnica no sentido de capacitar e treinar os agentes do meio ambiente urbano da instância delegada, na observância das diretrizes gerais e das normas estabelecidas.

Historicamente, as experiências brasileiras, tanto no campo da delegação de funções como na capacitação, mostraram-se incipientes, em função, por um lado, de resquícios dos métodos autoritários e centralizadores, e, por outro, por serem dirigidas à formação das elites intelectuais, não se estendendo aos cidadãos e aos técnicos que atuam na base, na gestão direta do meio ambiente urbano.

Isso posto, é fundamental que a estratégia a ser adotada para a consecução do processo de descentralização obedeça a alguns pré-requisitos, tais como:

- prévio planejamento, acompanhamento e avaliação permanentes, com vista a eventuais e necessárias correções de rota;
- definição das responsabilidades e dos direitos das partes envolvidas no processo;
- equilíbrio entre encargos e recursos descentralizados;

- respeito às diferenças e às especificidades das situações envolvidas, às funções e aos serviços descentralizados, assim como à capacidade de resposta das instituições delegadas;
- processos democráticos que possibilitem não só a participação efetiva dos principais atores interessados na formulação das políticas e sua posterior implementação, bem como procedimentos transparentes nas tomadas de decisão e nos resultados obtidos, tendo em vista o controle social.

Contudo, para que os objetivos de uma política urbana descentralizada possam ser alcançados, convém tentar estabelecer como o *planejamento* poderá contribuir para ações eficazes.

Assim como a descentralização, o termo *planejamento* pode ser entendido como teoria, processo, sistema, instrumento aplicável a inúmeras atividades e propósitos, abrangendo desde a modificação estrutural da sociedade até a simples composição de programas.³

No entanto, por sua natureza, o *planejamento* está diretamente vinculado à capacidade de raciocinar sobre um dado espaço de tempo, de avaliar a realidade circundante, de fazer previsões e de propor intervenções sobre essa mesma realidade.

O planejamento, assim entendido, pode ser considerado um instrumento de ação con-

³ GONZALES, Suely F. N. Considerações em torno do planejamento, in *Revista Brasileira de Planejamento*, IBP, Porto Alegre, 1976.

tinuada, voltado para a racionalização das tomadas de decisão individuais ou coletivas, referentes ao processo de evolução de um determinado objeto. Ao analisar os problemas que afetam o conjunto da sociedade, o planejamento constitui instrumento capaz de determinar os objetivos a serem alcançados, além de indicar as mudanças necessárias a assegurar o seu cumprimento, privilegiando as relações entre fins e meios.

Com esse sentido, o planejamento nada mais é do que a aplicação (instrumento) racional do conhecimento, em dado processo de decisão (política), otimizando os recursos (gestão), proporcionando crescentes benefícios para a coletividade.



4. OBJETIVOS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO AMBIENTAL URBANO

A cidade é uma unidade multifuncional, territorialmente delimitada, cuja organização físico-espacial tem sua manifestação última na configuração urbana, ou seja, na forma como se distribuem as atividades, os assentamentos humanos, e como se organizam os sistemas de relação e interação no interior dessa organização.

Essa configuração estabelece-se no espaço e pelo espaço, transformando-se continuamente, por meio do jogo de contradições do qual fazem parte tanto as determinações dos mecanismos da economia, principalmente no que diz respeito às vantagens locais das atividades e às amenidades, no mais das vezes respondendo aos interesses do mercado imobiliário, quanto os condicionantes da estrutura jurídico-legal, referenciados nos aspectos de regulamentação do uso e parcelamento da terra urbana com fins produtivos.

O controle do uso e da ocupação dos espaços, bem como da oferta de infra-estrutura e de serviços urbanos, deve caminhar, em via preferencial, na direção da qualidade ambiental necessária e adequada à vida e às atividades daqueles que neles se desenvolvem.

Porém, as cidades, como núcleos físico-espaciais do cotidiano dos cidadãos urbanos, tornaram-se meio ambiente de convivência altamente coletivizado e adensado, onde o consumo dos elementos da natureza (ar, água, terra) interage permanentemente e sem controle, produzindo impactos ambientais que desqualificam os componentes naturais e seu entorno imediato.

O tratamento dessa problemática está vinculado, em primeiro lugar, à vontade política de equacioná-lo; em segundo, à coordenação de ações que viabilizem um trabalho conjunto das instituições ligadas à questão e, em terceiro, à ação de cidadãos e técnicos capacitados para a análise e o equacionamento dos processos de gestão ambiental urbana.

O pré-requisito necessário para validar a síntese a ser elaborada, após o conhecimento do objeto beneficiário da intervenção, terá, obrigatoriamente, de contemplar a otimização dos recursos (institucionais, financeiros e humanos) disponíveis, visando à distribuição equânime dos bens de consumo coletivo.

Com base nessas constatações, e dirigida ao universo estadual, uma Política de Desenvolvimento Ambiental Urbano, respondendo às atribuições conferidas pela Constituição, orientada pelas diretrizes nacionais, deverá oferecer condições à sua implantação no município, ente federativo privilegiado para a execução da política urbana. Não obstante, a melhoria da qualidade dos assentamentos humanos não está restrita ao âmbito da gestão local, cabendo, ainda, à Política Estadual de Desenvolvimento Ambiental Urbano contribuir para a redução dos desequilíbrios regionais e sociais,

incentivando a ocupação de áreas menos adensadas e com potencial gerador de oportunidades econômicas. Assim sendo, as ações intra-urbanas completam-se ao articular cidades que interagem econômica, social e ambientalmente, objetivando dessa forma:

- melhoria da qualidade ambiental urbana;
- eqüidade na distribuição dos bens urbanos;
- economia dos processos urbanos;
- preservação e recuperação do patrimônio histórico, cultural e paisagístico.

No que concerne à *melhoria da qualidade ambiental urbana*, constatados os principais problemas causadores de perdas humanas, ambientais e patrimoniais, envolvendo, dentre outros, a ausência de tratamento dos esgotos sanitários e do lixo doméstico e industrial, somados à ocupação indiscriminada de áreas inadequadas, verifica-se a urgência de medidas que viabilizem a política ambiental urbana.

Em seus objetivos, essa política deverá contemplar diretrizes que promovam a integração, a compatibilização e a complementação das políticas de habitação, saneamento e transportes urbanos, articulando-as com as demais políticas públicas, especialmente com a de saúde e do meio ambiente, no âmbito estadual.

Quanto à *eqüidade na distribuição dos bens urbanos*, cabe aos governos estaduais a tarefa de fomentar recursos sociais, espaciais e financeiros, como também elaborar uma legislação que possibilite o acesso universal aos serviços públicos prestados. Nesse sentido, uma ação concentrada na difusão de informações sobre

a gestão urbana permitirá o intercâmbio de experiências inovadoras, o aperfeiçoamento de técnicas e processos construtivos locais e regionais, otimizando os recursos disponíveis e respondendo às vocações.

O incentivo à formulação e à implementação de programas e projetos de interesse regional, intermunicipal e local poderá promover a integralidade de ações, conjugando as intervenções preventivas com as curativas. Esses procedimentos encaminham a *economia dos processos urbanos*, que estabelecerá, em primeira instância, a integração e a complementariedade entre as atividades urbanas e seu entorno rural; a regulamentação do uso e da ocupação da terra; o ordenamento territorial, segundo a adequada distribuição espacial da população e das atividades econômicas e sociais; a promoção da qualidade e a otimização dos serviços urbanos de habitação, de saneamento e de transportes coletivos, tanto no que se refere à acessibilidade ao produto, quanto aos processos de produção; o incentivo ao desenvolvimento da pesquisa e da difusão de tecnologia, da qualidade gerencial e da qualificação e capacitação dos agentes do espaço ambiental urbano.

Contudo, as diretrizes e as ações aqui mencionadas têm sua forma final em um dado espaço urbano e/ou regional que, no mais das vezes, abriga rico acervo histórico, cultural e paisagístico, composto por conjuntos urbanísticos, imóveis isolados, bacias hidrográficas, florestas, arquivos documentais, muitos deles tombados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), ou reconhecidos pela Organização das Nações Unidas

para a Educação, Ciência e a Cultura (Unesco), como Patrimônio da Humanidade.

Preservar e recuperar o patrimônio histórico, cultural e paisagístico é atribuição partilhada entre as três instâncias de governo, cabendo ao estado, em conjunto com o município e a sociedade civil, inventariar seu acervo, preservá-lo, recuperando e revitalizando áreas degradadas, tornando-as espaços de convivência da comunidade. Para tanto, a integração de ações entre os agentes responsáveis pela proteção do meio ambiente, pelo planejamento urbano, pela educação, pelo turismo e por outros agentes sociais reverterá em melhoria da qualidade ambiental, com *economia dos processos urbanos*, em direção à equidade na distribuição dos bens urbanos.

A articulação de esforços voltados à consecução dos quatro objetivos enunciados poderá, também, servir de estímulo à criatividade e à inovação, proporcionando maior identificação entre o usuário do serviço ou do equipamento público, ensejando um sentimento de co-propriedade e co-responsabilidade.

Na medida em que esses objetivos, levados à prática, assumem formas de ações cooperativadas e descentralizadas, seria conveniente às políticas estaduais de desenvolvimento ambiental urbano considerar como estratégia:

- a desconcentração urbana;
- a parceria entre estados e municípios, salvaguardadas a autonomia e a heterogeneidade espacial, cultural, econômica e política;
- a parceria entre estados, preservados os critérios acima mencionados;

- a parceria com o setor privado, incentivando a alocação de seus recursos nos programas e nas ações relacionados à política ambiental urbana;
- apoio técnico e capacitação dos agentes do desenvolvimento ambiental urbano;
- participação e controle social, possibilitando canais que viabilizem o concurso dos principais atores interessados na formulação e na implementação das políticas, garantindo a visibilidade das decisões e dos resultados obtidos.

Convém destacar que a desconcentração urbana nos estados, utilizando áreas de menor adensamento e que abriguem oportunidades econômicas e sociais, poderá vir a constituir um passo de significativa importância, tendo em vista o seu reordenamento territorial, contribuindo, também, para o redesenho do território brasileiro.

Entretanto, cabe destacar que uma política urbana de caráter nacional tem por finalidade estruturar e institucionalizar as ações sobre a questão urbana brasileira como um todo, estabelecendo objetivos, princípios e diretrizes que deverão ser observados na formulação das políticas estaduais, com vista a oferecer condições para sua implementação no âmbito do estado e do município.

Nesse sentido, o conteúdo do projeto formulado pelo Executivo Federal em 1995 não só respondia aos preceitos constitucionais como também vinha ao encontro das reivindicações da maioria dos brasileiros, ao enfatizar, como objetivo maior a ser alcançado, o amplo acesso a condições de vida digna para as po-

pulações urbanas, apoiado no exercício pleno da cidadania. Para a consecução desse pressuposto, um conjunto de medidas visando disciplinar o processo de urbanização em curso, possibilitando a promoção das atividades econômicas e sociais das cidades brasileiras, assegurando, ainda, a qualidade ambiental, compunha a proposta.

Baseando-se na ação integrada entre os entes federativos – União, estados, Distrito Federal e municípios –, o projeto estimulava a cooperação entre agentes públicos e privados no processo de urbanização, assim como propunha canais que incentivassem a participação das comunidades locais na formulação, no acompanhamento, na execução e na avaliação dos planos e programas a serem adotados na busca da equidade da distribuição dos bens urbanos.

Ao instituir o Conselho Nacional de Política Urbana (CNPUR), com Câmaras Setoriais Permanentes, o projeto de lei atualizava e incentivava um espaço de debates, no qual a sociedade civil e o governo, lado a lado, teriam a incumbência de acompanhar, analisar e avaliar a implementação de planos e projetos.

A inclusão do capítulo *Da Política Urbana* no texto constitucional estimulou a elaboração de vários projetos de lei de iniciativa parlamentar. Todas as propostas apresentam razoável grau de convergência, sublinhando a importância social da temática urbana para estancar o fluxo contínuo de violência.

Muito embora os dados aqui mencionados não soem como novidade, é oportuno que a eles nos reportemos, visando à retomada de propostas e experiências que frutificaram, corrigindo-

lhes a rota quando necessário, orientando-as sempre para o norte da sustentabilidade.

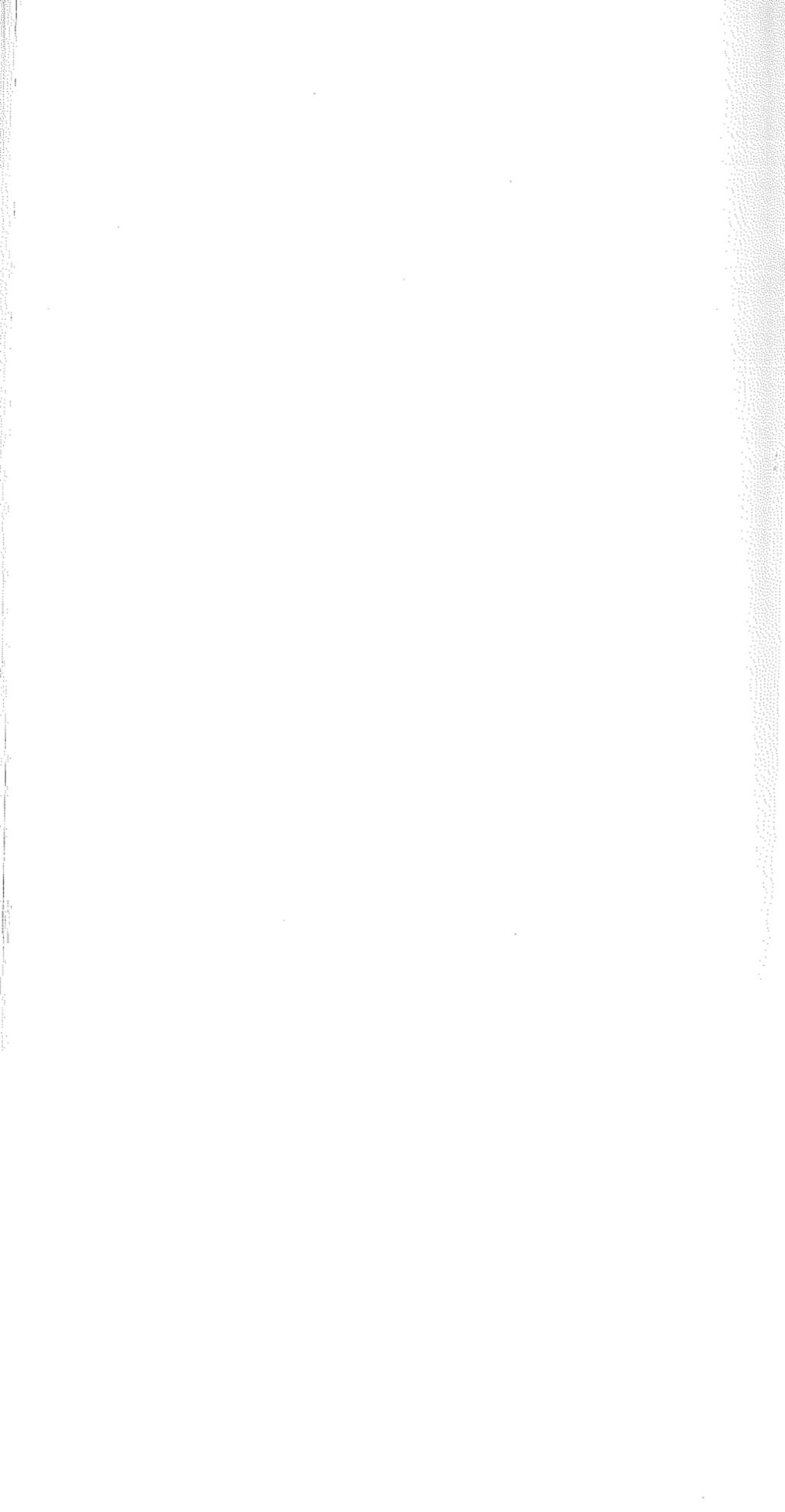
Apoiado em matriz de abrangência nacional e observados os preceitos constitucionais de democracia, de descentralização e de poder partilhado, ao estado cabe formular a sua política ambiental urbana, estabelecendo também diretrizes e normas que possibilitem a sua implantação no município, espaço privilegiado para executá-la.

Nesse sentido, as políticas estaduais de desenvolvimento ambiental urbano, respondendo ao objetivo de disciplinar o acelerado processo de urbanização em curso e assegurando, paralelamente, a qualidade ambiental, têm, como atribuição, implementar ações, estabelecer diretrizes e prioridades que busquem superar a crescente *metropolização da pobreza*, os desequilíbrios regionais e a degradação do meio ambiente em âmbito estadual. Para tanto, essas ações consistem na recuperação da qualidade socioespacial que, por sua vez, se consubstanciará na integração de políticas e programas de gestão urbana, de habitação, de saneamento e de transportes urbanos, articulados com as demais políticas públicas.

No entanto, para fazer frente às atribuições de participar da formulação dos planos nacionais de desenvolvimento ambiental urbano e dos planos nacionais de habitação e saneamento, o estado, ao elaborar seus próprios projetos, estará dando sua contribuição específica para a concretização da proposta, em nível nacional.

A articulação aqui referida não se limita a uma integração formal de programas. Os assentamentos humanos, na dimensão de *habitat*, envolvem condições de saneamento, de

salubridade, de descongestionamento habitacional, de regularização fundiária, de acessibilidade e de infra-estrutura, que têm, obrigatoriamente, de conviver e contribuir para condições ambientais saudáveis.



5. GESTÃO COMPARTILHADA: O CASO DO CEARÁ

O Plano de Desenvolvimento Sustentável elaborado pela Secretaria de Planejamento e Coordenação do Estado do Ceará afirma, em sua apresentação introdutória, os objetivos gerais a serem alcançados, com a finalidade de eliminar a pobreza e a exclusão, por meio de programas que possibilitem a geração de empregos e oportunidades econômicas, promovendo a equitativa distribuição da renda e melhorando os indicadores sociais.

Para tanto, e sendo o Ceará uma das unidades da Federação com sérias limitações econômicas, considera-se de importância fundamental a soma de esforços com as demais unidades federadas, objetivando articular projetos de interesse comum, não concebendo o planejamento das ações restrito às linhas de fronteira geográfica dos estados.

Na busca do desenvolvimento sustentável, objetivando a melhoria da qualidade de vida dos cearenses, o crescimento econômico é entendido não como um fim em si mesmo, mas como instrumento viabilizador da distribuição de renda, capacitando simultaneamente a população e combinando atividades e tecnologias que maximizem a geração de emprego, sem

prejuízo da competitividade dos empreendimentos.

Além disso, com preocupações voltadas para o futuro das próximas gerações, o plano reitera a importância da preservação dos recursos naturais e da organização do espaço territorial, respeitando, ainda, a potencialidade de cada uma das vinte regiões em que o estado é subdividido para efeito de planejamento.

Observa-se, na proposta, a atenção dispensada a um diagnóstico detalhado da situação em que se encontram as cidades cearenses e seu entorno, resultado de uma urbanização desordenada cuja causa reside na desarticulação da economia rural, provocada pelo ocaso da cotonicultura em meados dos anos 1980 e pelo próprio dinamismo das atividades industrial e terciária, concentradas na Região Metropolitana de Fortaleza, fator de atração irresistível sobre a mão-de-obra.

O plano adverte para o agravamento da degradação ambiental, aliada à excessiva concentração físico-espacial geradora do aumento sensível da exclusão social, acompanhada pelo atraso cultural, científico e tecnológico, em cuja base está a vulnerabilidade econômica, a prática política do clientelismo, paralela a um estado de perfil patrimonialista.

Com o propósito de solucionar as questões avaliadas, o projeto em exame estabelece como horizonte a conquista de uma sociedade equilibrada, em harmonia com a natureza, democrática e justa, avançada quanto à cultura, à ciência e à tecnologia, apoiada em uma economia sustentável, com o estado a serviço da coletividade.

Tendo como meta o período compreendido entre 1995 e 1998 para a implantação de programas, e com uma visão prospectiva para o ano 2020, o plano busca aprofundar as mudanças já iniciadas, a partir dos seguintes tópicos: análise das potencialidades e das restrições, avaliadas segundo a realidade da base física e dos recursos naturais; organização do espaço; população, quadro social e recursos humanos; inserção do estado no país e no exterior; evolução da economia, da cultura, da ciência e da tecnologia; gestão pública.

Ao definir como princípio básico a sustentabilidade ambiental, social, política e econômica, o documento prevê ainda práticas de longo prazo, abrangendo processos descentralizados baseados em parcerias, integrando as ações setoriais, sempre na rota da redução dos desequilíbrios socioespaciais por meio da regionalização.

Desenvolver o Ceará, no prazo de uma geração, com melhoria da qualidade de vida no curto prazo, é o objetivo síntese explicitado, desmembrando-se, ainda, em objetivos específicos que envolvem a proteção ao meio ambiente; a reordenação do espaço territorial; a capacitação da população usuária dos serviços; o crescimento da economia, gerando empregos e oportunidades econômicas com vistas à redução das desigualdades; o desenvolvimento da cultura, da ciência e da tecnologia, buscando métodos alternativos e inovadores; a melhoria e a qualificação da gestão pública.

Para alcançar os objetivos traçados, estão previstas diretrizes estratégicas que deverão ser postas em prática, sob a forma de um modelo de gestão participativa, traduzindo como prio-

ritários os programas que contemplam ações voltadas para o meio ambiente, a educação, a saúde, a habitação, o saneamento, a segurança, a agricultura e a geração de renda.

A cada objetivo específico, exceto o referente à gestão pública, corresponde um vetor entendido como um sistema multidimensional que se transforma segundo regras determinadas, reunindo, por sua vez, programas estruturantes, direcionados a atingir o desejado desenvolvimento sustentável.

No que diz respeito à gestão pública, os temas tratados referem-se ao planejamento participativo; à administração pública dirigida ao cidadão usuário; à tecnologia da informação para o planejamento; à operacionalização, acompanhamento e avaliação, bem como à comunicação política e institucional.

O projeto destaca o modelo de gestão participativa, abrangendo uma coordenação geral, exercitada pelo próprio governador do estado, acompanhada por uma de caráter executivo, compartilhada pelas Secretarias do Planejamento e de Governo; de mediação governo-sociedade, realizada pelos Conselhos Regionais, pelos Conselhos de Participação da Sociedade e pelos Conselhos de Descentralização. Juntam-se a esses passos a integração interna, composta por grupos de trabalho, constituídos por secretarias afins; e a articulação externa, que avalia as oportunidades e as dificuldades, facilitando a interlocução com segmentos públicos e privados externos ao estado, tendo em vista a obtenção de apoio institucional e a captação de recursos.

Em suas considerações finais, o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Ceará trata

das possíveis fontes de financiamento, delineando estratégias a serem acionadas na promoção dos recursos necessários à programação de investimentos.

Por conseguinte, o projeto contempla tanto um diagnóstico geral quanto reflexões setoriais sobre a sociedade cearense, acompanhadas de propostas e programas apoiados em cinco setores de intervenção. Senão vejamos:

O *Vetor I* refere-se à Proteção do Meio Ambiente, resguardando a base física do estado, estancando os processos de degradação do solo, de desertificação e de exaustão das fontes hídricas. Apoiado na implantação das políticas estratégicas de reflorestamento e otimização dos recursos hídricos, esse primeiro vetor busca induzir o uso eficiente da água como bem econômico escasso; maximizar a oferta, pelo aproveitamento das fontes superficiais e subterrâneas; possibilitar a eficiência de seu uso, particularmente na irrigação, no saneamento básico e nos processos industriais.

O *Vetor II* corresponde ao reordenamento do espaço territorial do estado, que prevê o desenvolvimento equilibrado, por meio do fortalecimento de uma rede de cidades com dinamismo próprio, não dependente exclusivamente das áreas rurais circunvizinhas, mas fortalecida pela atividade industrial e de serviço.

A política de reordenamento do espaço obedece, portanto, ao planejamento regional das ações governamentais na interiorização do desenvolvimento industrial e de serviços, na redistribuição espacial da infra-estrutura de transporte, energia e comunicações, no zoneamento geoambiental e econômico e, por fim, nos programas de desenvolvimento urbano.

No tocante ao *Vetor III*, a capacitação da população requer esforço conjugado para atingir elevados níveis de qualificação, principalmente no que se refere à promoção da educação e da saúde, tratando-a como sujeito ativo do processo de desenvolvimento, não apenas como beneficiário passivo. Com esse propósito, a universalização da educação básica, a promoção da saúde e da cidadania e o combate à pobreza são componentes essenciais para o desdobramento desse terceiro vetor.

A geração de emprego e o desenvolvimento sustentável da economia são os temas do *Vetor IV*, cujos objetivos estão voltados para a ampliação da base econômica do estado como base para a formação de poupança pública e privada, para a segurança alimentar e para a produção de bens e serviços necessários à melhoria da qualidade de vida, com o estímulo às oportunidades econômicas.

Para tanto, o programa prevê a implementação de políticas dirigidas ao desenvolvimento da agropecuária, acompanhada da reorganização rural; da indústria e da mineração; do comércio, dos serviços e do turismo.

Por último, o *Vetor V* contempla a ciência e a tecnologia como insumos à incorporação de novas técnicas indutoras do aumento da produtividade. Nesses termos, a ciência, a tecnologia e a inovação serão desdobradas, mediante programas estruturantes de integração universidade-empresa-sociedade, estimulando núcleos de excelência, com vistas à geração, à difusão e à inovação, orientadas pelas demandas existentes.

A experiência demonstra que nenhuma ação governamental será capaz de intervir, de

maneira autônoma, apartada do contexto social a que se dirige. Cada vez mais, a idéia de gestão partilhada com a sociedade civil consolida-se, aplicando-se, como diretrizes primeiras, o fortalecimento da descentralização e o aprofundamento dos laços de cooperação por meio de parcerias legítimas; bem como a capacitação dos recursos técnicos dos organismos governamentais e da população, no sentido da ruptura com a cultura da indigência. Essas diretrizes norteiam os programas estruturantes, previstos no Plano de Desenvolvimento Sustentável do Ceará.

O primeiro desses programas refere-se à proteção do meio ambiente, abrangendo a política de florestamento, reflorestamento e proteção da biodiversidade; de combate à poluição; de desenvolvimento e gestão dos recursos hídricos, por meio da ampliação da oferta e da infra-estrutura hidroagrícola.

As facilidades advindas da comunicação interpessoal, aliadas à interligação multidirecionada entre os centros de informação e decisão, proporcionam um nível de fluidez no espaço, fazendo desaparecer barreiras de especialização em determinados núcleos urbanos que justificavam, outrora, a existência de rígida hierarquia de cidades e municípios.

Hoje, as pequenas, médias ou grandes aglomerações urbanas experimentam em seus territórios, em escala proporcional, quase as mesmas funções. O que é variável, segundo o programa estruturante na área de ordenamento territorial, é o grau de intensidade e de amplitude no desenvolvimento dessas funções e, portanto, na utilização de suas potencialidades.

Isso posto, está prevista a implantação do Programa de Recursos Hídricos e Desenvolvimento Urbano (Prourb), beneficiando cerca de quarenta áreas em diversos municípios cearenses, com investimentos financiados por recursos do estado e do Banco Mundial aplicados em infra-estrutura urbana, recursos hídricos e desenvolvimento institucional.

As ações de infra-estrutura urbana visam proporcionar a integração de áreas marginalizadas ao espaço urbano construído, enquanto as que se referem à infra-estrutura hídrica objetivam regularizar a oferta de água, em quantidade e qualidade necessárias ao consumo humano e ao desenvolvimento de atividades econômicas, por meio da construção e da recuperação de açudes e adutoras, monitorados por planos integrados de gestão.

Aporte significativo também está previsto para os centros urbanos para os quais se orienta o fluxo de interiorização industrial, bem como àqueles que serão objeto de programas de agricultura irrigada.

Em ambos os casos, a intervenção governamental faz-se necessária, capacitando o Poder Público local e elaborando o aparato institucional, para fazer frente aos novos impactos que virão. Esses impactos ocorrerão em um determinado espaço territorial, previamente escolhido e preparado para tal, principalmente no que diz respeito ao equacionamento de infra-estrutura adequada e à orientação espacial dos investimentos públicos e privados.

O programa de reordenamento do espaço estabelece, ainda, a regularização fundiária, democratizando e otimizando o uso da terra,

mediante um conjunto de ações voltadas à definição e à execução da política agrária, fortalecendo e expandindo a agricultura familiar cooperada.

Em continuidade com as ações desenvolvidas pela Secretaria da Agricultura e Reforma Agrária e pelo Instituto de Desenvolvimento Agrário, com recursos federais e estaduais, o programa objetiva a redução da ociosidade das terras, da pressão demográfica sobre os recursos naturais, buscando o aumento da produtividade agropecuária, com conseqüente oferta de maior número de empregos. Objetiva ainda a regularização de posse, em áreas sujeitas à especulação imobiliária, e a capacitação de técnicos e produtores rurais, tendo em vista a reforma agrária, assim como a criação de condições políticas, jurídicas e institucionais para dinamizar o processo, em parceria com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), com os municípios, com as organizações não-governamentais e com as instituições creditícias.

Dos programas estruturantes, estabelecidos como metas a atingir no Plano de Desenvolvimento Sustentável em exame, o ponto relativo à capacitação da população é o que apresenta maior detalhamento. Baseando-se no pré-requisito que identifica a população como sujeito do processo e não como mero agente passivo, o programa aponta o equacionamento da educação, apoiando-a no tripé: educação para todos; educação de qualidade; todos pela educação.

A escola, o primeiro elo da corrente que deve unir todos os segmentos sociais constituin-

do a comunidade educativa, tem no município o principal responsável pelo ensino pré-escolar e fundamental, sendo atribuição do estado o papel de coordenador, orientando a definição das diretrizes pedagógicas, responsabilizando-se pela cooperação técnica e financeira, viabilizando a integração estado-município, sem processos hierárquicos, nas tomadas de decisão.

Assim como na educação, ao assumir a melhoria e a ampliação de cobertura da rede do Sistema Único de Saúde (SUS), o governo do estado reconhece a indispensável necessidade de estabelecer parcerias com outros setores da administração pública e da comunidade organizada, com o fim de concentrar esforços, potencializar recursos e dar prioridade a ações que permitam uma atenção diferenciada, dirigida às populações expostas a maiores riscos.

No esforço de garantir o pleno direito à saúde, os procedimentos deverão obedecer aos princípios de equidade, de descentralização, de intersetorialidade, de participação social, de valorização e motivação dos profissionais da saúde. Por equidade entende-se a atenção que o SUS deverá dar a todos, privilegiando, porém, ações preventivas dirigidas às famílias em condições de vida adversas, ampliando a oferta de serviços e a qualidade de atendimento aos que mais necessitam.

Para consecução desses objetivos, a descentralização administrativo-financeira, com o respectivo fortalecimento das decisões locais, somada a uma política intersetorial de acesso ao saneamento básico e à água; a oportunidade de escolaridade, de emprego e outras fon-

tes de renda familiar; a disponibilidade de moradia digna, com direito ao lazer e à segurança individual e social, são fatores que interferem substantivamente no processo saúde-doença; se realizados, induzem ao exercício da cidadania.

Saúde, habitação, educação, emprego, lazer e segurança são direitos de cidadania e pressupõem a participação da sociedade nas decisões e na seleção das prioridades. O processo de planejamento descentralizado e participativo, apoiado na intersectorialidade, constitui aprendizado permanente para a formação de lideranças, propiciando continuidade administrativa.

A valorização dos recursos locais disponíveis e a efetiva participação do governo do Estado do Ceará, em parceria ativa com as prefeituras, com a comunidade científica e acadêmica, com as ONGs e com os grupos comunitários atingidos pela ausência de intervenções que privilegiem a moradia e ofereçam oportunidades econômicas, contribuíram como fatores preponderantes para o sucesso do Programa Comunidades.

Ao partilhar responsabilidades e decisões, todos os atores envolvidos nos projetos, apoiados inicialmente em uma proposta bastante convencional de cooperação técnica entre Europa e Brasil, ampliaram horizontes rumo a novas formas de parceria, em que todos têm em comum a inserção em um mesmo contexto urbano.

Essa rede de apoio e intercâmbio em torno do Comunidades certamente veio facilitar e estimular a paridade entre parceiros que, reu-

nidos no Conselho de Integração, fórum deliberativo voltado para a institucionalização da gestão compartilhada do programa, foram capazes de sistematizar e normatizar as etapas operacionais, contribuindo para o fortalecimento da democracia e do exercício da cidadania.

6. POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO AMBIENTAL URBANO

Sob a denominação de Política de Desenvolvimento Urbano, muitas vezes genérica e sem resultados práticos correspondentes, subentende-se a articulação de ações do Poder Público com o propósito de ordenar e controlar as mudanças que ocorrem em um dado meio ambiente físico, abrangendo, em última instância, a configuração intra-urbana e a estruturação da rede de cidades.

No que concerne aos aspectos institucionais, esses processos envolvem a responsabilidade de intervenção dos três níveis de governo – União, estados e municípios.

Se, por um lado, as dinâmicas de caráter interurbano se refletem nas redes de cidades, os grandes desequilíbrios regionais, por outro, atestam a urgência de atenção especial, por parte da União e dos estados, na medida em que expressam, territorialmente, a excessiva concentração (de renda e de espaço) em algumas localidades, em contraste com os grandes vazios demográficos em outras. A existência de extensões territoriais de grande dinamismo e pujança econômica, convivendo com áreas em franco processo de degeneração e estagnação, desenham regiões metropolitanas e microrre-

giões, estas vinculadas à esfera dos governos estaduais e municipais, que espelham o somatório das desigualdades locais, cabendo, por conseguinte, aos poderes da União e do estado a definição de diretrizes e componentes que as oriente e organize.

As recentes experiências no trato da problemática urbana e do processo de estruturação da rede de cidades revelam o descompasso existente entre o discurso e os resultados alcançados, somadas à instabilidade e à descontinuidade político-administrativa, evidenciada pelo número de organismos criados e logo extintos, recriados, transformados ou anexados e, por fim, esvaziados nos seus propósitos.

Sem dúvida, esses fatores muito contribuíram para o fracasso das políticas empreendidas, juntando-se a eles a inadequação dos instrumentos de intervenção, a excessiva "politização" dos programas, tornando-os, geralmente, facilitadores do clientelismo, e, sobretudo, a carência de articulação entre os formuladores das ações, os executores e a sociedade.

As dificuldades para a implementação de políticas urbanas que contemplem uma visão ampla da rede de cidades e de ordenamento do território, no Brasil, decorrem, dentre outras razões, da perda da capacidade reguladora do estado para elaborar propostas de longo prazo, com potencial transformador e pedagógico, visando ao equacionamento dos espaços intra e interurbano, regional e inter-regional.

Simultaneamente, as administrações, em sua maioria, vêm-se surpreendidas pela com-

plexidade dos problemas urbanos, carecendo, com freqüência, de normas, técnicas e agentes qualificados para a implementação de ações preventivas, corretivas e curativas, produtoras de um meio ambiente saudável.

Ademais, a cultura de excessiva proteção à propriedade privada, em detrimento da coletiva e pública, impede avanços no sentido da adoção de instrumentos e mecanismos capazes de coibir processos especulativos do solo, tornando mais difíceis e complexas as soluções para a oferta de moradia e de prestação adequada de serviços públicos.

Convém ressaltar que a adoção de proposta que sublinhe o desenvolvimento ambiental urbano vem ao encontro do que preceitua a Constituição Federal, que recomenda a articulação da política urbana com as políticas públicas de saúde e meio ambiente. Esse procedimento contribui para a redução dos custos e do desperdício na produção, na gestão e na operação dos serviços urbanos, na medida em que os órgãos e as instituições responsáveis por sua formulação e execução, em âmbito estadual e local, trabalhem articulada e cooperativamente para a melhoria da qualidade ambiental urbana, incentivando a pesquisa, o desenvolvimento de tecnologias e ampliando o horizonte de capacitação gerencial e dos recursos humanos disponíveis.

Isso posto, uma Política Estadual de Desenvolvimento Ambiental Urbano, respondendo às atribuições conferidas pela Constituição e orientada na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, deverá estabelecer diretrizes e oferecer condições à sua implantação nos municípios, *locus* privilegiado para a execução

da política urbana. Não obstante, a melhoria da qualidade dos assentamentos humanos não se restringe ao âmbito da gestão local, cabendo à política estadual contribuir para a redução dos desequilíbrios regionais e sociais, investindo na ocupação de áreas menos adensadas e com potencial gerador de oportunidades econômicas. Assim sendo, as ações intra-urbanas completar-se-ão ao articular cidades que interagem econômica, social, cultural e ambientalmente.

Partindo do pressuposto de que a Política de Desenvolvimento Ambiental Urbano corresponde, no universo do estado, ao que o Plano Diretor é para o município, esta deverá estabelecer diretrizes de atuação, simultâneas e combinadas, referentes à dinâmica de ocupação do seu território, a partir da verificação do potencial socioeconômico, ambiental, cultural e da capacidade do ecossistema e de infra-estrutura estadual e regional. Por outro lado, essas intervenções deverão atuar, ainda, como formas de apoio aos municípios, fortalecendo as administrações de cada unidade local e estimulando meios de cooperação intermunicipal.

Para que isso ocorra, insistimos que as relações entre os governos estadual e municipal terão de estar claramente referenciadas no respeito às respectivas autonomias, no exercício de processos descentralizados apoiados na participação democrática e em parcerias entre os Poderes Públicos, e entre estes e a sociedade, mediante prévio planejamento que ordene e priorize as ações, preservando a continuidade político-administrativa, visando ao interesse público.

Nesse sentido, uma ação concentrada na difusão de informações sobre a gestão urbana permitirá o intercâmbio de experiências inovadoras e o aperfeiçoamento de técnicas e métodos construtivos, locais e regionais, otimizando os recursos disponíveis.

Todavia, no universo municipal, a ação do Poder Público local baseia-se no princípio ético da promoção do bem comum.

Com esse propósito, independentemente da constatação da ausência de uma política sistemática que contemple o desenvolvimento urbano, atitudes concretas têm de ser assumidas, buscando a melhoria da qualidade de vida nas cidades.

A tão decantada "qualidade de vida", objetivando o "bem comum", não pode estar circunscrita à retórica sem conseqüências. As duas expressões, vistas sob uma perspectiva crítica, dificilmente tornar-se-ão reais em uma sociedade com tantas disparidades, a não ser que signifiquem alvo a ser perseguido de forma continuada, sob permanente avaliação.

O governo local, ao buscar cumprir esses objetivos, desenvolve um conjunto de atividades que podem ser resumidas em três grandes linhas de atuação:

- estímulo ao desenvolvimento econômico e social do município;
- atendimento às necessidades da população por bens e serviços;
- compatibilização dos interesses e das aspirações demandados pelos diversos atores que atuam no universo territorial do município.

Com essas finalidades, concorrem para a realização das ações as já mencionadas instân-

cias de governo que, mediante seus poderes institucionais e normativos, somados à participação conseqüente do setor privado e da população, poderão articular, juntos, um planejamento responsável, por meio do qual as decisões adotadas estarão a serviço das necessidades e das reivindicações da sociedade como um todo, sem negligenciar as características do meio ambiente e a disponibilidade dos recursos.

A instituição desses mecanismos, além de facilitar o alcance das metas preestabelecidas, envolve, no processo, autoridades, técnicos e sociedade que, ao participar de todas as fases de levantamento e análise, escolhem a linha de ação a ser seguida, tornando-a exeqüível às possibilidades do município.

Para tanto, o planejamento de governo, englobando os diversos interesses sociais em jogo, no nível local ou em qualquer outro, não pode, nem deve, ser encarado como um instrumento de uso esporádico, limitando-se a um dado período, ou gestão, mas sim como um processo contínuo e sujeito a avaliação permanente, não se esgotando na implantação de um plano, programa ou projeto.

Segundo essa concepção, o planejamento governamental é atribuição intrínseca e indelegável da própria instituição diretamente interessada no equacionamento dos problemas, podendo, porém, recorrer ao auxílio externo, quando necessário, sem eximir-se da responsabilidade pelas tomadas de decisão.

Entretanto, para que esse processo se desenvolva de maneira adequada, é necessária capacidade técnica e política. Técnica porque exige método de trabalho na manipulação e na análise de informações e documentos apoia-

do em conhecimento especializado de profissionais de diferentes áreas. Política, na medida em que se trata de um processo de negociação que busca conciliar valores, necessidades e interesses divergentes, administrando conflitos entre vários segmentos da sociedade.

Isso implica dizer que para exercer as atividades de planejamento, os governos, em suas diversas instâncias, terão de contar com uma organização político-administrativa capaz de levar a bom termo as tarefas a que se propõem.

Nesse sentido, a elaboração do Plano Diretor Ambiental Urbano dá oportunidade a procedimentos cooperativos tanto por parte dos órgãos estaduais e federais como por parte do empresariado urbano e rural estabelecido no município, tornando-se peça valiosa ao aperfeiçoamento das parcerias, da democratização e da descentralização das decisões, da participação da sociedade, com eficiência técnica, mediante a capacitação dos agentes locais do desenvolvimento ambiental urbano.

Entretanto, para a execução do processo de planejamento, a administração local deve se municiar de um conjunto de planos, alguns obrigatórios, segundo a Constituição Federal, como no caso do Plano Diretor e do Plano Plurianual de Investimentos. Contudo, a Lei Orgânica do município e a Constituição Estadual, em alguns casos, estabelecem a obrigatoriedade de outros, tais como o Plano de Ação do governo e os Planos Setoriais, envolvendo os programas de habitação, saneamento, saúde, transportes, lazer, e assim por diante.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Ambiental Urbano, de caráter mais geral, como

instrumento básico da política de desenvolvimento do município, enfatiza a importância da elaboração do plano de ação do governo, circunscrito a uma gestão ou mandato, que deve guardar coerência com as diretrizes definidas no Plano Diretor e com os recursos disponíveis.

Esse Plano de Ação, por sua vez, deverá responder às necessidades, evitando propostas ambiciosas e inexecutáveis que, comumente, ensejam frustração de expectativas e dificuldades para o administrador.

O Plano Plurianual de Investimentos, exigido pela Constituição, determina e identifica, em termos financeiros, os desembolsos anuais para a concretização dos projetos e obras, em conformidade com o Plano de Ação e com o Plano Diretor, facilitando a elaboração do orçamento anual.

Os Programas Setoriais, por sua vez, representam instrumentos de significativa importância para o encaminhamento das questões relativas à habitação, ao saneamento, à saúde, à educação, aos transportes, etc., vindo ainda a constituir mecanismos poderosos na conquista de recursos externos e na cooperação com organismos e instituições federais, estaduais e internacionais.

Finalmente, cabe ressaltar o papel do orçamento anual, que, orquestrado ao planejamento, significa a tradução, em linguagem financeira, de todas as ações desenvolvidas durante o exercício político-administrativo.

Outrossim, os momentos que antecedem a sua elaboração poder-se-ão se configurar em prática democrática e participativa, com o concurso efetivo da comunidade no debate das

prioridades de dotação. Essas ações são somadas a uma visão prospectiva das receitas a serem consideradas no curto prazo, o que permite um balanço das finanças públicas.

Para redesenhar o presente e o futuro das cidades brasileiras, buscando a sustentabilidade desejada, compromissos realmente transformadores deverão ser assumidos, de modo que estes se revertam em ações eficazes, mediante o concurso de agentes conscientes e conhecedores que possam intervir, com competência, nos processos decisórios e, com condições favoráveis, implementar as decisões.

De fato, o tratamento da questão ambiental urbana, no nível das políticas públicas, requer competência técnica, tanto no campo político quanto no econômico.

A superação do atual quadro de deficiências várias dar-se-á por meio, dentre outros, do uso criterioso de tecnologias e da formação de técnicos capacitados.

Os recursos normativos, financeiros e técnicos, por si só, não são suficientes. É preciso que se lance mão da racionalidade que o planejamento oferece, para que esses instrumentos e mecanismos se tornem eficazes na prática da gestão ambiental urbana. A ausência de prévio planejamento, com controles e avaliações sistemáticas sobre a qualidade das intervenções, dá oportunidade a ações isoladas, estanques e setoriais que, além de pouco eficazes, perpetuam padrões descontrolados de urbanização e propiciam descontinuidades político-administrativas que prejudicam o cidadão contribuinte e usuário do espaço urbano.

A capacidade técnica para identificar, equacionar e propor medidas adequadas e exe-

qüíveis torna-se fator indispensável aos processos decisórios sobre a qualidade de vida nas cidades.

O engajamento consciente das populações na gestão ambiental urbana fortalece o conceito de descentralização democrática, não podendo restringir-se às consultas formais sobre planos acabados, devendo ser entendido como um processo partilhado de poder que se inicia na identificação dos problemas e das necessidades, passando pela elaboração de propostas concretas de ação, acompanhadas por avaliações permanentes de sua implementação. O processo participativo, assim concebido, ressalta o papel do técnico como parceiro credenciado que aporta os conhecimentos necessários à realização dos objetivos e das metas de projetos e programas concebidos em conjunto.

Convém observar que a dinâmica da urbanização e a produção do conhecimento, por sua vez, demandam, dos técnicos envolvidos, uma atualização continuada, para que possam responder às exigências indutoras da constante melhoria da qualidade ambiental urbana.

Nesse sentido, grande parte da problemática, cuja expressão está na degradação ambiental urbana, poderá começar a ser superada por meio do uso de tecnologias adequadas à produção ou correção do meio ambiente urbano; pela presença de quadros técnicos estaduais e locais bem preparados e atualizados; pela integração das comunidades nos processos de identificação dos problemas e das prioridades; e pela elaboração dos planos e dos programas de qualificação ambiental urbana.

Historicamente, os processos de capacitação e aperfeiçoamento técnico, no Brasil, têm

sido dirigidos à formação das elites intelectuais (pesquisadores, universitários, técnicos das administrações centrais, etc.), negligenciando, mais das vezes, a transmissão dos resultados da produção desses conhecimentos àqueles que atuam na base, na gestão direta do meio ambiente urbano, desperdiçando-os.

Em contrapartida, o que ora se propõe é atingir, de maneira específica, os agentes diretos da qualificação ambiental urbana, por meio de um processo de treinamento que os capacite, em parceria com a população, a articular, integrar, executar e administrar os recursos (técnicos, financeiros, normativos e outros) disponíveis ao Poder Público local para a manutenção de um meio ambiente urbano qualificado. O objetivo primeiro dessa proposta é o da formação-capacitação dos agentes locais, para que estejam aptos a monitorar o desenvolvimento ambiental urbano, no nível municipal; a orientar os processos decisórios, divulgando formas e meios técnicos de qualificação; a criar e induzir, tecnicamente, condições favoráveis à implementação prática das decisões, tornando-se, assim, parte dos elementos integradores e multiplicadores competentes, na obtenção de resultados concretos, referentes à preservação e à recuperação ambiental urbana, concorrendo, por conseguinte, para a qualificação da vida nas cidades.

O resultado esperado é o aumento das competências locais, tendo em vista uma gestão eficiente dos recursos e a prestação adequada dos serviços públicos à população usuária, por meio de um sistema de formação e capacitação continuada de técnicos da gestão ambiental urbana, baseada em uma metodologia específica.

O sistema, assim descrito, deverá corresponder a ações descentralizadas, funcionando com a participação de técnicos estaduais, aos quais será oferecida formação para atuar como monitores habilitados, capazes de mediar e difundir processos de treinamento, capacitando os agentes locais, a Câmara Municipal de Vereadores e os representantes da sociedade civil organizada.

Uma coordenação geral, a cargo da União, com o objetivo de acionar esse sistema, deverá implementá-lo, propiciando sua constante atualização, apoiada, ainda, em um Banco de Dados e Informações que possibilite a divulgação e o intercâmbio de idéias e programas, alimentando a base de conhecimentos, de tal forma que impulsione os processos contínuos de formação-capacitação.

Como instrumento estratégico desse sistema, o ensino-aprendizado a distância, aplicado ao treinamento em serviço, poderá vir a proporcionar efeitos multiplicadores mais ágeis.

O município, por sua vez, dispor-se-á a executar e a revisar seu Sistema de Planejamento Local, oferecendo equipe técnica local que se responsabilizará pela revisão do Sistema de Planejamento, mediante o treinamento em serviço, ofertado pelo estado, além de oferecer condições de tempo e trabalho para a execução do proposto, fornecendo e municiando a equipe técnica de todo o material necessário à consecução das tarefas. É também de atribuição municipal proporcionar condições e canais de apoio às organizações do conjunto de representações da comunidade local participante, aí incluída a Câmara de Vereadores.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como já foi visto anteriormente, o Planejamento Ambiental Urbano requer a articulação dos órgãos competentes, em nível nacional, estadual e de interesse regional, como também rapidez e eficiência em seus procedimentos práticos. A elaboração de propostas, estratégias de atuação e instrumentos de trabalho, dirigida à obtenção de resultados qualitativos, quantitativos e com abrangência social e físico-espacial significativa, envolve processos decisórios que estão muito além das fronteiras territoriais.

Porém, uma Política de Desenvolvimento Ambiental Urbano Estadual, em conformidade com as diretrizes da Política Nacional, e considerando que a reordenação do território do estado está intimamente ligada às ações praticadas em cada município de *per se*, ou por meio dos consórcios intermunicipais e interestaduais, poderá constituir-se passo decisivo para que esse reordenamento aconteça no país.

Uma Política de Desenvolvimento Ambiental Urbano, em nível estadual, deverá abranger, conforme mencionado nas etapas anteriores deste estudo, componentes orientadores da ordenação físico-espacial do território do estado, baseados em uma política pró-

pria de desenvolvimento econômico e social. As diretrizes elaboradas pelo estado e aprovadas em Assembléia Legislativa serão o norte que balizará os municípios, segundo preceitos e diretivas de uso e ocupação da terra urbana e de prestação de serviços de infra-estrutura aos seus cidadãos.

Por outro lado, a educação ambiental deve ser entendida como um longo processo, porém eficaz, indutor da conscientização e da capacitação das comunidades para o exercício pleno de sua cidadania.

No âmbito dos centros urbanos, seu papel é de fundamental importância na busca de soluções para os graves problemas acumulados, cabendo ao Poder Público estabelecer programas sólidos e continuados, ampliando sua atuação para além das campanhas elucidativas ou de denúncia.

Atendendo a esses propósitos, um Programa de Formação e Capacitação dos Agentes do Desenvolvimento e Gestão Ambiental Urbana, com base nos componentes e nas diretrizes da política estadual, poderá vir a se constituir em estratégia mediante a qual a União oferecerá apoio técnico aos estados, e estes, por sua vez, transmitirão os conhecimentos adquiridos aos municípios, multiplicando-os.

Assim concebido, esse Programa poderá ter por base a combinação de métodos presenciais com a modalidade de educação a distância, cuja característica primeira está fundada na separação física e temporal entre os processos de ensino e de aprendizagem. Envolvendo uma especial atenção sobre as formas didáticas, participativas e interativas, paralelamente a uma crescente disponibilidade e integração dos meios,

a educação-aprendizado a distância proporciona cursos auto-instrucionais e pré-produzidos, combinando material impresso, com uma ampla variedade de outros recursos, tais como: rádio, televisão, computadores, fita cassete, videodisco, videotextos, comunicações telefônicas, conferências e correios eletrônicos.

Esse método, já bastante difundido e aplicado em várias situações, reduz substancialmente os custos por aluno, na medida em que atinge um grande público simultaneamente, possibilitando a obtenção de resultados mais rápidos, com maior abrangência e qualidade pretendida.

O tratamento das questões ambientais urbanas locais, por meio do planejamento e da administração do uso e ocupação do solo e dos serviços urbanos direcionados e orientados para a sustentabilidade, define problemas, analisa e faz previsões, propõe tratamentos alternativos e programa sua implementação, avalia os resultados e aperfeiçoa as novas ações, corrigindo-as, caso necessário.

A parceria e a co-responsabilidade advindas do engajamento da sociedade civil organizada no processo ajudará tanto a neutralizar os problemas decorrentes das descontinuidades administrativas como a garantir a manutenção dos enfoques, das diretrizes e das prioridades acordadas, já que refletirá o ponto de vista da população diretamente envolvida na questão.

O treinamento em serviço, por seu turno, atinge todos aqueles envolvidos no trato da matéria, no tempo dedicado ao trabalho de sua gerência ou pesquisa, utilizando as tarefas de elaboração-revisão do Plano Diretor Ambiental Urbano como forma de capacitação, por

meio do aprendizado, do treinamento e da supervisão, apoiados em uma metodologia especial de análise e proposta participativa a ser aplicada a diferentes realidades urbanas.

O Programa inclui, ainda, a normatização relativa à proteção ambiental urbana e à qualidade da relação meio ambiente-habitante, sobretudo no que se refere aos condicionantes da poluição do ar, à coleta e ao destino do lixo e dos resíduos sólidos, com atenção especial à proteção do solo.

8. BIBLIOGRAFIA

- Anteprojeto de Lei de Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*, Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria de Política Urbana. Brasília, 1995.
- Agenda Hábitat*, mimeo, 1996.
- Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Agenda 21*, Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações. Brasília, 1995.
- Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988.
- Constituição do Estado do Ceará*, 1989.
- Consultas ao Centro de Ensino a Distância da Universidade de Brasília Cead/UnB.
- Déficit habitacional no Brasil*, Fundação João Pinheiro, Projeto PNUD/Sepurb. Brasília, 1995.
- FERREIRA NETO, Lino. *Gestão municipal e desenvolvimento*, documento apresentado no Seminário Brasil: Desafios para o Desenvolvimento Urbano na Próxima Década, MIR/Ipea/Bird/BNDES. Rio de Janeiro, 1994.
- FRANÇA e LEITE, Vera. *Legislação federal para o desenvolvimento urbano*, Tese de Mestrado, UnB, Brasília, 1987.
- GONZALES, Suely F. N. *Considerações em torno do planejamento*, in *Revista Brasileira de Planejamento*, IBP, Porto Alegre, 1976.
- JACOBI, Pedro. *Infra-estrutura e meio ambiente urbano no Brasil – Diagnóstico de pobreza e alternativas de gestão co-responsabilizada*, texto apresentado no

Seminário Preparatório da Conferência HÁbitat II, Salvador, 1995.

MARTINE, George. *A trajetória da urbanização brasileira: especificidades e implicações*, documento apresentado no 1º Seminário Preparatório para a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – HÁbitat II, Belo Horizonte, 1995.

NABIL, George Bonduki (org.). *HÁbitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*, São Paulo, 1996.

NEVES, Gleisi Heisler. *Democratização governamental, município e democracia*, IBAM, Rio de Janeiro, 1993.

Orçamento do Estado do Ceará, exercício 1996.

Plano de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Ceará – 1995/1998, Seplan, Fortaleza, 1995.

Política Nacional de Habitação, Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria de Política Urbana, versão preliminar, Brasília, março de 1996.

Política Nacional de Saneamento, Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria de Política Urbana, Brasília, dezembro de 1995.

Relatório Brasileiro para a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – HÁbitat II, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 1996.

Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1996, Ipea/PNUD, Brasília, 1996.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. *Urbanização sem urbanidade: um cenário de incertezas*, documento apresentado no 1º Seminário Preparatório para a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – HÁbitat II, Belo Horizonte, 1995.

TOLOSA, H. *Pobreza no Brasil: uma avaliação dos anos oitenta*, Ipea/RJ e Coppe/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990.

Vários. *Desenvolvimento Urbano e Gestão Municipal – Programa Nacional de Capacitação*, Secretaria de Desenvolvimento Urbano/Ministério da Integração Regional/Ibam – Ensur, dezembro, 1993.

Vários. *Subsídios para a Reforma do Estado: Novo Pacto Federativo*, Volume I, Publicação Ibam/Ipea, Rio de Janeiro, 1994.

Publicações anteriores da Coleção Idéias

- Caderno de Debates:

— *AIDS NO BRASIL*

Respostas sociais à epidemia

Nº 1 — Ano 1999

— *DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL*

Nº 2 — Ano 2000

— *FOME NO BRASIL*

Nº 3 — Ano 2000

— *ADMINISTRAÇÃO: TEMPO E MODO*

Nº 4 — Ano 2000

