

ENTRE A CONCILIAÇÃO E O CONFLITO: DILEMAS PARA O PLANEJAMENTO E A GESTÃO URBANA E AMBIENTAL

Heloisa Soares de Moura Costa¹
Tânia Moreira Braga²

Introdução

O artigo parte da discussão mais geral da aproximação entre as questões ambiental e urbana, questionando a aparente trajetória que vai da oposição, fundada na visão dual entre ambiental e social, à conciliação, que toma corpo em propostas de políticas e se expressa no conceito de sustentabilidade urbana. Para além da aparente oposição ou conciliação entre urbano e ambiental no campo das políticas públicas e das práticas urbanas, o que se encontra nas entrelinhas da questão aqui discutida é um amplo campo de conflitos sociais em torno do uso e apropriação do território e dos elementos sociais, bióticos e abióticos do espaço urbano.

De fato, alguns mapeamentos da discussão vem sendo feitos nos últimos anos³, com o objetivo de identificar as origens, as trajetórias e os diferentes discursos que caracterizam os campos temáticos e de formulação de políticas em torno das questões ambientais, sociais e urbanas. Apesar de reconhecerem a origem diversa e a trajetória diferenciada, os debates via de regra apontam para a virtualidade da convergência de tais questões, implícita, por exemplo, no conceito de desenvolvimento sustentável. Não cabe aqui reproduzir, ainda que sinteticamente os extensos debates já travados em torno desta última formulação, menos ainda discutir suas possibilidades de operacionalização, seguidamente prescritas na constituição de agendas, encontros ou projetos de cooperação internacionais. Ainda assim, enquanto virtualidade, o desenvolvimento sustentável aponta para a busca da construção de um (ou vários) caminhos de convergência.

¹ Professora do Programa de Pós-Graduação em Geografia – IGC/UFMG

² Recém doutora no CEDEPLAR/UFMG

³ Ver, por exemplo, Acsegrad (1999), Costa (2000) e Steinberg (2001).

Outro aspecto importante, apontado anteriormente (Costa, 2000), refere-se ao fato de que na prática urbana cotidiana, grande parte das questões são de fato, simultaneamente, sociais e ambientais, ainda que não sejam fato formuladas como tal. Por outro lado, algumas políticas públicas urbanas, crescentemente vem sendo concebidas de forma integradora, como se verá no caso de algumas políticas habitacionais de interesse social.

Argumenta-se que muitas das situações características da urbanização brasileira, vistas apenas como expressões ou materializações da injustiça social ou distorções econômicas, são de fato expressões de conflitos sócio-ambientais urbanos. Este é particularmente o caso dos conflitos em torno do uso e ocupação do solo nas cidades brasileiras, eleito como elemento central do trabalho, em torno do qual será desenvolvida a discussão. Muitas políticas públicas, pensadas como importantes pontos de convergência, ao serem também participativas, trazem em seu bojo o reconhecimento do conflito e a intenção de lidar com ele. Assim podem ser percebidas, por exemplo as políticas habitacionais urbanas para os assentamentos irregulares ou ‘sub-normais’.

Em termos conceituais, são utilizadas duas noções que se complementam: a de conflito e a de justiça sócio-ambiental. Além de discutir brevemente tais noções, o trabalho tem por objetivo identificar e avaliar situações conflituosas nas práticas de gestão e planejamento urbano e ambiental. Para tanto recorre a alguns exemplos de políticas públicas e práticas privadas de apropriação do espaço em Belo Horizonte, que sejam socialmente reconhecidas como portadoras de um conflito de caráter sócio-ambiental e que em princípio se pautem por critério de justiça social (e, argumenta-se, também ambiental). Privilegia-se nesta perspectiva, políticas de intervenção em áreas de habitação inadequada e risco ambiental.

O movimento em torno da justiça ambiental

A noção de justiça ambiental surge a partir da prática de movimentos sociais, originalmente nos Estados Unidos nos anos oitenta, articulando lutas de caráter social, territorial, de direitos civis e ambiental⁴. Naquele país, naturalmente, parte da ênfase recai sobre o que alguns denominaram racismo ambiental, mas de forma mais geral

pode-se falar em desigualdade ambiental como uma das expressões visíveis da desigualdade social, ou seja, os segmentos mais pobres e com menor capacidade de se fazerem ouvir estão mais expostos a riscos ambientais de toda ordem, em seus locais de moradia e de trabalho, bem como na localização de suas moradias na estrutura altamente diferenciada do espaço urbano.

É esclarecedora a definição de injustiça ambiental que consta da declaração final do Colóquio Internacional sobre Justiça Ambiental, Trabalho e Cidadania⁵, como sendo o "mecanismo pelo qual sociedades desiguais, do ponto de vista econômico e social, destinam a maior carga de danos ambientais do desenvolvimento às populações de baixa renda, aos grupos raciais discriminados, aos povos étnicos tradicionais, aos bairros operários, às populações marginalizadas e vulneráveis". Em contraposição, segundo a declaração, a noção de justiça ambiental envolve princípios e práticas que:

"a- asseguram que nenhum grupo social, seja ele étnico, racial ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das conseqüências ambientais negativas de operações econômicas, de decisões de políticas e de programas federais, estaduais, locais, assim como da ausência ou omissão de tais políticas;

b- asseguram acesso justo e equitativo, direto e indireto, aos recursos ambientais do país;

c- asseguram amplo acesso às informações relevantes sobre o uso dos recursos ambientais e a destinação de rejeitos e localização de fontes de riscos ambientais, bem como processos democráticos e participativos na definição de políticas, planos, programas e projetos que lhes dizem respeito;

d- favorecem a constituição de sujeitos coletivos de direitos, movimentos sociais e organizações populares para serem protagonistas na construção de modelos alternativos de desenvolvimento, que assegurem a democratização do acesso aos recursos ambientais e a sustentabilidade do seu uso".

A noção de (in)justiça ambiental contribui, desta forma, para que se lance um outro olhar à discussão do uso do solo urbano, tornando mais complexa a discussão sobre os mecanismos de formação da renda fundiária, porém, ao mesmo tempo, vislumbrando a possibilidade de formação de movimentos sociais em torno de tais

⁴ Para uma visão do geral das origens do movimento por justiça ambiental, bem como alguns textos básicos, ver a coletânea publicada pelo IBASE (2000).

⁵ Neste Colóquio, realizado em Niterói, RJ, em setembro de 2001, foi criada a Rede Brasileira de Justiça Ambiental.

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

Foge ao escopo deste trabalho avançar no debate já travado em torno do movimento por justiça ambiental⁶, embora ainda pouco presente na literatura brasileira. Interessa-nos, entretanto, incorporar tal noção, na discussão de políticas públicas e ações diversas que visem minimizar as diferenças acima apontadas, podendo assim ser vistas como potencialmente transformadoras na direção de maior justiça sócio-ambiental. É nessa perspectiva que se traz, ao final do trabalho, o exemplo da política de urbanização de favelas em Belo Horizonte, associada ao estabelecimento de zoneamento especial na atual Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo. Entretanto como lucidamente adverte Harvey (1996: 401), "é vital, ao encontrar um problema sério, não meramente tentar solucionar o problema em si, mas confrontar e transformar o processo que deu lhe deu origem".⁷

Uma discussão em torno dos conflitos urbanos e ambientais

O campo de conflitos estruturado em torno da questão urbano-ambiental caracteriza-se por uma dinâmica intrincada de relações e disputas de poder que produz diferentes matrizes discursivas sobre cidade e meio ambiente e gera importantes limites à formulação e legitimação de diretrizes de política ambiental.

⁶ Para uma interessante discussão crítica sobre as visões dominantes sobre gestão ambiental, face às propostas embutidas na noção de justiça ambiental ver Harvey (1996) e particularmente o capítulo 13 - *The environment of justice*.

⁷ "...it is vital, when encountering a serious problem, not merely to try to solve the problem in itself but to confront and transform the process that gave rise to the problem in the first place" (Harvey, 1996: 401, referindo-se a seu trabalho anterior, *Social Justice and the City*, de 1973, p. 136-7).

Acserald (1999) alerta que a forma pela qual se articulam conceitos se constroem matrizes discursivas que articulam as questões ambiental e urbana fazem parte de um jogo de poder em torno da apropriação do território e de seus recursos, que têm por objetivo legitimar ou deslegitimar discursos e práticas sociais.

O que há subjacente ao debate conceitual sobre a relação urbano/ambiental é uma disputa pelo estabelecimento da “verdade” no que tange a esse debate. Verdade entre aspas, pois esta nunca é absoluta, é sempre socialmente construída através de uma disputa de poder. Para Bourdieu (1996), “quando se trata do mundo social, as palavras criam as coisas, já que criam o consenso sobre a existência e o sentido das coisas, o senso comum” (p.127). Nesse contexto, “se existe uma verdade, é que a verdade é um lugar de lutas” (p.83).

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

Podemos portanto, compreender que a dimensão ambiental do urbano é antes um campo em construção e disputa que uma definição acabada. Entretanto, não é apenas no plano discursivo que a o ambiental e o urbano possuem diferentes significados. Também, e especialmente, nas práticas urbanas⁸ tal diversidade se faz presente.

A prática ambiental urbana ganha contornos de grande complexidade em uma realidade heterogênea como a brasileira, na qual as cidades convivem ao mesmo tempo com problemas típicos da pobreza - ocupações irregulares de áreas ambientalmente frágeis como encostas e áreas alagáveis, baixo índice de coleta e tratamento dos esgotos

⁸ Por práticas urbanas entende-se a interação entre as políticas urbanas formuladas e levadas a cabo pelo poder público com os diversos interesses políticos e econômicos presentes naquele espaço urbano e com as ações empreendidas pela iniciativa privada e grupos populares.

– e problemas relacionados a altos padrões de vida e consumo - congestionamento de trânsito e poluição atmosférica por veículos, crescimento do volume de resíduos sólidos.

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

O principal foco do conflito de interesses em torno das políticas ambientais urbanas é a tensão entre o uso público e privado dos recursos econômicos, sociais, culturais, bióticos e abióticos da cidade e de seu entorno. Os recursos, sejam eles materiais como os elementos do quadro natural ou sócio/culturais como a interação nos espaços de convivência urbana, são, por princípio, públicos, entretanto seu uso se dá no espaço urbano de forma privada.

A forma pela qual os recursos são utilizados obedece à lógica de valorização do capital no espaço urbano e reflete-se diretamente sobre a qualidade de vida das populações e do espaço urbano em questão, reificando e reproduzindo desigualdades, conflitos e contradições. Por exemplo, em situações onde o balanço entre uso público e privado pende para o lado privado e a lógica de mercado exerce sua hegemonia sem ser submetida ao controle público, ocorre um agravamento da desigualdade na provisão de moradia e na distribuição sócio-espacial de equipamentos e serviços urbanos. Nesse caso, a exclusão de grande parte da população do acesso à moradia se consolida e com ela o fenômeno da ilegalidade urbana; o acesso a serviços urbanos e sociais básicos como saneamento e saúde torna-se cada vez mais segregado; também os espaços de convivência e urbanidade se vêem reduzidos e tendem à total substituição por espaços privatizados de interação aos quais grande parcela da população não possui acesso.

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

Falar em conflitos em torno da ocupação do solo urbano no Brasil significa reportar-se obrigatoriamente à questão das moradias e loteamentos ilegais. Segundo Maricato (2000), em cidades como Rio de Janeiro e São Paulo mais da metade da população habita em condições de ilegalidade. Para a autora, a ilegalidade vem armando verdadeiras bombas sócio-ecológicas na periferia de nossas cidades.

Nossas periferias ilegais são verdadeiras “terras sem lei”, com altos índices de morte violenta entre os jovens, poluição crônica de mananciais de água e deterioração das condições de saúde pública. Grande parte das moradias ilegais localizam-se em áreas ambientalmente frágeis - margens de lagoas, rios e outros corpos d’água, encostas íngremes, mangues, fundos de vale - ou ainda em áreas de proteção ambiental. Estas áreas, por estarem sujeitas a leis especiais que restringem a ocupação, deixam de ser de interesse do mercado imobiliário formal e acabam se transformando em espaço restante, ocupado pela grande parcela da população excluída da cidade legal.

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

Os agentes envolvidos em tais conflitos no plano local podem ser caracterizados, para fins de análise, em agentes econômicos e agentes sociais. Por agente econômico local entende-se um agrupamento de setores empresariais com interesses comuns cujas atividades econômicas estão condicionadas pelas ações de regulamentação e provisão de condições gerais de produção no âmbito local. Por agente social local entende-se um agrupamento de instituições e/ou grupos sociais com interesses comuns cujas atividades de reprodução estão condicionadas pelas ações de regulamentação e provisão de bens comuns no âmbito local. (Daniel, 1988).

Exemplos de agentes econômicos locais são aquelas empresas das quais o governo local contrata obras e serviços, como é o caso das empreiteiras de obras públicas, das grandes e pequenas empresas de infra-estrutura, das fornecedoras de equipamentos e

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

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

Esta caracterização geral dos agentes pode ser adotada para o caso dos conflitos ambientais urbanos. Entretanto, é importante observar que os agentes agressores do meio ambiente urbano podem ser tanto agentes específicos - indústrias - quanto agentes difusos - conjunto dos proprietários de veículos. No que tange aos agentes afetados pela degradação, estes também podem ser específicos - grupos sociais empobrecidos que sofrem os efeitos de forma mais imediata - ou difusos - conjunto dos habitantes de um meio urbano afetado por poluição atmosférica. Portanto, ao lado do trabalho de identificação dos atores é primordial privilegiar-se a problemática da intermediação de interesses que envolvem atores plurais e difusos.

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

No que tange à mídia, esta é bastante sensível à influência dos agentes privados, em geral dotados de fácil acesso a recursos de poder e a recursos econômicos. Entretanto, visto que, segundo Andrade (1999:109), “a questão ambiental é também um

fenômeno estético, passível de receber um tratamento dramatizado e ficcional”, um espetáculo a ser vendido ao grande público, sua atenção pode ser também atraída por agentes sociais que saibam traduzir a defesa de seus interesses em manifestações estéticas sintonizadas com a cultura midiática moderna.

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

A mediação e o ajustamento dos conflitos de interesses tornam-se particularmente difíceis no plano local em função da proximidade dos agentes e das assimetrias de acesso aos recursos de poder. O nível local de governo é extremamente vulnerável às pressões dos agentes econômicos quando da alocação de recursos em políticas alternativas. Por exemplo, segundo Maricato (2000), a regra geral de alocação de investimentos públicos no caso brasileiro reza que as obras de infra-estrutura que atendem aos interesses de empreiteiras de construção pesada e de empresas do setor imobiliário têm prioridade sobre os investimentos sociais. Desta forma, políticas de habitação popular, saúde, educação, meio ambiente e cultura são relegadas a segundo plano vis a vis obras de infra-estrutura urbana que abrem novas localizações para o mercado imobiliário de alta renda e sustentam a especulação.

Ademais, cabe chamar a atenção para disputas de interesses específicas existentes dentro da esfera do poder público: conflitos de interesses entre os diversos setores do poder local no que tange aos objetivos e ao desenho das políticas ambientais urbanas; conflitos entre poderes locais vizinhos no que tange às políticas ambientais, ou à ausência delas.

Na análise dos conflitos internos ao poder local, um primeiro ponto para o qual cabe chamar atenção é a fragmentação política e administrativa da questão urbano-ambiental no interior da máquina administrativa. Segundo Paehlke (1997:24), as “instituições democráticas e administrativas possuem uma tendência a se proliferar, em especial quando enfrentam sérios desafios políticos. As agências e jurisdições encarregadas da resolução de problemas ambientais são tipicamente numerosas, fragmentadas, com paralelismos institucionais”. A questão ambiental urbana, dada sua complexidade, raramente é tratada de forma unificada, mas encontra-se dividida entre vários setores do poder público. Via de regra, quem cuida da questão hídrica não responde pela ocupação e uso do solo nem pelo saneamento. Já o órgão responsável pelo uso e ocupação do solo não responde pelos transportes nem pelas áreas verdes. As políticas são implementadas de forma setorializada e há pouco diálogo entre os diferentes órgãos.

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

A contradição entre objetivos e diretrizes de políticas também é muito frequente nas relações entre o executivo, o legislativo e o judiciário. Muitas políticas ambientais formuladas no âmbito do executivo não conseguem obter aprovação no legislativo. Outras vezes, o legislativo aprova uma norma que estabelece padrões ambientais mais rígidos enquanto o órgão responsável no âmbito do executivo por sua implementação

não consegue sequer fazer cumprir os parâmetros já existentes. Há casos em que o judiciário profere sentença obrigando o executivo a implementar determinada legislação que este não se encontra preparado técnica ou financeiramente para fazê-lo. Muitas vezes, segundo Sirkis (1999:153), é o judiciário quem frustra a legislação ambiental ao reconhecer “a um empreendedor o chamado ‘direito adquirido’ de construir numa área ou em parâmetros hoje vedados pela legislação ambiental ou urbanística”. Não é só entre órgãos distintos que há contradição de objetivos e políticas, uma mesma agência governamental muitas vezes leva a cabo programas e políticas com objetivos contraditórios.

Outro fator desencadeador de conflitos é o distanciamento entre as políticas propostas e a realidade dos processos de produção do espaço urbano. Nesse aspecto são emblemáticas as políticas de uso e ocupação do solo e de proteção de mananciais. Segundo Maricato (2000) as políticas de uso e ocupação do solo são, em grande parte dos casos, meros planos-discursos, concebidos a partir de uma lógica normativa distante dos rumos tomadas pela produção do espaço urbano, no qual um aparato regulatório rígido e rigoroso contrapõe-se a uma realidade de produção do espaço radicalmente flexível. Já as políticas de proteção de mananciais restringem a implantação de sistemas públicos de abastecimento de água e coleta de esgoto para desestimular a urbanização, ao passo que a exclusão da maioria população do acesso ao mercado imobiliário formal estimula um processo intenso de ocupação ilegal dessas áreas, fazendo com que rapidamente se instale uma situação na qual esgotos a céu aberto correm em direção aos mananciais “protegidos” (Marcondes, 1999).

É bastante freqüente a ocorrência de conflitos entre a agência ambiental municipal e os órgãos do poder local responsáveis pela realização de obras públicas. A própria administração municipal leva a cabo ações de grande impacto sobre o meio ambiente, como obras viárias, canalização de córregos e rios, implantação de aterros sanitários e depósitos de resíduos, dentre outros. Quando o órgão agressor e o órgão fiscalizador pertencem a uma mesma estrutura política e burocrática o controle ambiental se torna um grande desafio.

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

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

Os problemas ambientais cuja solução depende de municípios vizinhos são um desafio a mais nas regiões metropolitanas, onde as relações sociais, econômicas e de uso do solo são fortemente vinculadas. A ausência de políticas metropolitanas frequentemente frustra a condução de políticas ambientais locais. Como formular e implementar políticas urbano-ambientais para uma região metropolitana em um contexto como o brasileiro, de ausência de mecanismos de gestão metropolitana? O espaço metropolitano é hoje no Brasil um espaço marcado pelo vazio político, pois não existem instituições legítimas responsáveis por sua gestão e os governos estaduais vêm se mostrando incapazes de formular e coordenar políticas para essas áreas. Mesmo regiões metropolitanas recentemente constituídas, com um aparato de regulação que atende às exigências contemporâneas de ampla representatividade da sociedade civil e de instâncias colegiadas de gestão, tem encontrado dificuldades significativas em se estabelecer e de fato formular políticas e implementar ações de forma integrada⁹.

⁹ O caso da Região Metropolitana do Vale do Aço - MG, é exemplar: depois de ficar vários anos em discussão no legislativo estadual e assumir diferentes recortes espaciais, a RMVA foi finalmente constituída em dezembro de 1998 e, até o presente, mais de três anos depois, não foi de fato implementada.

Casos de conflitos ambientais em Belo Horizonte

Braga (2001) inventaria conflitos entre usos específicos do solo urbano e interesses coletivos de preservação da qualidade ambiental do espaço da cidade em Belo Horizonte na década dos 90 discutindo episódios de repercussão na opinião pública local e regional, bem como episódios representativos, isto é, episódios síntese da complexidade dos interesses envolvidos nas práticas urbanas. A identificação destes casos deu-se através de pesquisas junto à imprensa estadual, em especial os jornais Estado de Minas e O Tempo, ao Conselho Municipal de Política Ambiental e à Curadoria de Meio Ambiente do Ministério Público de Minas Gerais.

Casos emblemáticos de conflitos urbano-ambientais relativos a usos do solo

Caso emblemático	Interesses em disputa
Conjunto Taquaril	Necessidades habitacionais das populações carentes <i>versus</i> proteção da área de encosta da Serra do Curral
Córrego Barburão	Necessidades habitacionais das populações carentes <i>versus</i> limitações geológicas para implantação de sistema de saneamento básico
Gameleira	eventos de massa no Parque de Exposição da Gameleira <i>versus</i> conforto acústico da população, hospitais e escolas da vizinhança
Mineração	Exploração de recursos minerais <i>versus</i> preservação paisagística da Serra do Curral e das nascentes de sua encosta
Favelas e loteamentos irregulares	Necessidades habitacionais das populações carentes <i>versus</i> proteção de áreas geológica ou ambientalmente frágeis
Aterro “Capitão Eduardo”	Implantação de novo aterro sanitário <i>versus</i> qualidade de vida da população do entorno e interesses de proprietários de terrenos
Dinamização do turismo na Lagoa da Pampulha	Construção de um complexo turístico e de negócios nas margens da Lagoa da Pampulha <i>versus</i> preservação paisagística e do conjunto arquitetônico

Fonte: Braga (2001)

Segundo os promotores da Curadoria de Meio Ambiente do Ministério Público de MG, o problema ambiental de maior gravidade na cidade diz respeito aos impactos causados pela mineração, enquanto aqueles que geram o maior número de processos e

inquéritos dizem respeito à poluição sonora e questões ligadas ao saneamento básico. (Braga, 2001)

Já para o Secretário Municipal de Planejamento de Belo Horizonte na gestão 1997-2000, a habitação de interesse social é hoje o maior problema ambiental de Belo Horizonte. Em entrevista concedida a Braga (2001) declara:

“os loteamentos clandestinos estão virando um problema ambiental grave em Belo Horizonte. Os problemas de áreas de risco ocorrem devido a esse tipo de ocupação, que a despeito de ter uma dimensão social que não pode ser desprezada e contar com a convivência de longo prazo do poder público, é do ponto-de-vista rigoroso ambiental, uma tragédia. (...) essa ocupação social também gera grandes problemas de saneamento, em todos os sentidos, até para a coleta de lixo. Eu poderia dizer que essa área social é o maior problema ambiental da cidade hoje, um problema que estamos correndo atrás para resolver, mas ele tende a se recriar, o que torna tudo ainda mais complicado.”

Grande parte das habitações sub-normais e ilegais da cidade de Belo Horizonte encontra-se em áreas ambientalmente inadequadas ou causam impacto no ambiente do entorno. Localizam-se, em sua maioria, em áreas verdes, áreas destinadas a implantação de sistema viário, encostas íngremes, áreas de beira de córrego e áreas de risco geológico potencial.

Devido a tal tipo de assentamento precário, seja do ponto de vista estrutural ou da qualidade possível da habitação (em geral auto)construída, até mesmo áreas que poderiam ser consideradas adequadas para ocupação do ponto de vista geológico, convertem-se em áreas de risco devido à ausência de cuidados e medidas técnicas básicas para garantir a estabilidade do solo, o escoamento das águas pluviais.

Uma vez instalado, um loteamento irregular, uma favela ou um conjunto habitacional sub-normal, que correspondem às zonas de especial interesse social definidas no Plano Diretor, tornam-se uma fonte de conflitos e um dilema para o poder público municipal.

De um lado, os interesses da população que habita essas áreas e a necessidade de se promover a regulamentação fundiária, prover infra-estrutura de saneamento e urbanizar a ocupação. De outro lado, os interesses na preservação das áreas de proteção ambiental e de risco que são alvo de tais ocupações.

Além da dificuldade jurídica para regularização fundiária, a sucessiva flexibilização da legislação de proteção para a regularização das áreas ocupadas acaba por tornar a lei de proteção “letra morta” ao transformar a exceção em regra. A urbanização das mesmas também se transforma em fator agravante ao contribuir para a atração de novas levas populacionais para a área recém provida de infra-estrutura, tornando necessária a realização de novas obras de implantação de infra-estrutura que por sua vez atrai mais população em uma espiral crescente.

Outro problema associado a estas áreas diz respeito à realização das obras de infra-estrutura em si que, além do alto custo e exigência de técnicas não convencionais, podem causar impactos ambientais de peso como no caso da abertura de ruas e obras de drenagem e esgotamento sanitário que, habitualmente, aceleram processos erosivos.

Para a Curadoria de Meio Ambiente do Ministério Público, as obras de saneamento em regiões de ocupação sub-normal se constituem em uma das questões de mais difícil negociação no trabalho por ela efetuado. Os Promotores, que recebem freqüentes denúncias de ausência de saneamento e respectivos impactos sobre os corpos d’água, ressaltam que a negociação com a prefeitura para a realização de tais obras é complicada e truncada, pois “a prefeitura quando não quer resolver, fala que a obra tem que ser aprovada no orçamento participativo e inviabiliza a solução. Principalmente no caso de obras de saneamento básico, eles criam embaraços para a execução, inclusive nos casos em que movemos ação civil pública” (Promotoria, entrevista em 12/00). Por seu lado, a prefeitura alega que, devido ao elevado volume de solicitações e escassez de recursos, não é possível realizar todas as obras sendo necessário um processo democrático de estabelecimento de prioridades, o que se dá por ocasião do Orçamento Participativo, e que a realização de obras não previstas no mesmo por força de solicitação da Curadoria seria uma quebra das regras do jogo democrático e um desrespeito à vontade popular.

O caso do Conjunto Taquaril ilustra com maestria os dilemas acima descritos. Construído pelo poder público em 1987, com situação fundiária irregular e localizado sobre solo geologicamente instável em área de grande declividade, sua população foi estimada em 15 mil pessoas no ano de 1996. Desde sua fundação o Taquaril vem sofrendo processo intenso de ocupação, combinado a invasões sucessivas nas áreas verdes e destinadas à implantação de equipamentos coletivos. Com as redes de infra-

estrutura instaladas de forma apenas parcial, a carência de saneamento básico é a regra nas habitações do conjunto, em sua maioria de baixo padrão construtivo.

Comissão de Inquérito instalada na Câmara Municipal em 1992 concluiu que a “instabilidade do solo no Taquaril é generalizada e não se adequa a implantação de conjuntos habitacionais” (Urbel, 1996: 29). O Conjunto possui também problemas relativos a altos índices de violência e criminalidade.

Em busca de soluções para os intensos problemas sócio-ambientais do Conjunto, o poder público municipal, através da Urbel (Cia Urbanizadora de Belo Horizonte), elaborou o Plano Diretor do Taquaril que prevê a remoção de famílias de áreas inadequadas para o assentamento, a revegetação e recuperação de áreas desmatadas, o saneamento básico de todo o conjunto, a abertura e recuperação de vias locais, além de iniciativas para criação de condições favoráveis para a implantação de áreas de convivência coletiva e atividades comerciais, além de monitoramento contínuo conforme as diretrizes do Programa Estrutural de Risco (Urbel, 1996: 29). Entretanto, as possibilidades de que tais ações tragam efeitos duradouros são pequenas, em função das características geológicas do terreno e da dinâmica de produção social desse espaço. A este respeito, cabe reproduzir o depoimento dado à autora pela vereadora Neila Batista, da coligação que elegeu o atual prefeito, que trabalhou como assistente social no conjunto:

“o Taquaril é um espaço cuja utilização foi pensada sem um mínimo de planejamento, em área que não deveria nunca ser ocupada por não ser adequada para a habitação. Foi ocupada diante da necessidade de moradia da população e guarda ali um conjunto de contradições as mais absurdas. Eu tenho uma opinião, no caso específico do Taquaril, eu diria um tanto pessimista, no sentido de que o poder público municipal terá que investir muito recurso, e não há uma garantia de que estes recursos vão alterar de fato, a qualidade de vida das pessoas. Porque você tem um solo que não é adequado para que haja uma ocupação urbana, então por mais força que você faça, o investimento vai contra a natureza da composição do solo, contra a natureza ecológica. Se você coloca ali pessoas morando, você cria a necessidade de acesso, de caminhos, de ruas, de estrada, você tem a necessidade de chegar com abastecimento de água, de coletar o esgoto, você cria impacto permanente do transporte coletivo, do transporte de abastecimento, você cria necessidade de melhoria das instalações públicas de água, luz e esgoto. Você cria uma situação absolutamente contrária a natureza daquele terreno, a

conformação geológica inclusive, pois você tem uma situação de conformação geológica que é evidente que não comporta o que aconteceu ali. Eu acho que o Taquaril é o exemplo mais gritante, na minha opinião, do que não deve ser permitido do ponto de vista das condições ambientais, das condições de solo numa cidade.” (vereadora, entrevista em 05/01)

Em que pese a clareza da percepção da entrevista acima, o fato é que o Taquaril e inúmeros outros assentamentos existem em áreas absolutamente inadequadas e fruto de processos diversos que jamais deveriam ter ocorrido. Assim, qualquer política, plano ou projeto de tratamento de tais áreas encerra em si múltiplos conflitos de interesse entre o público e o privado, entre setores prioritários da intervenção pública, entre custos individuais e coletivos, para mencionar apenas alguns. Alguns destes conflitos, são internalizados nas políticas públicas, como se buscará discutir a seguir.

Planejamento, negociação e conflito na implementação de uma política pública: o exemplo dos Planos Globais Específicos para as ZEIS

Dentre as tendências contemporâneas de planejamento e gestão para efeitos da discussão que permeia este trabalho, pode-se destacar, por um lado, a consolidação de formas mais democráticas de gestão, seja pela adoção de metodologias e práticas participativas, seja pela criação de instâncias colegiadas e multisetoriais de gestão de políticas. Por outro lado, outra tendência bastante presente tem sido a adoção de recortes espaciais determinados, eles próprios fruto de um planejamento anterior, dentro dos quais vigoram regulações específicas urbanísticas, ambientais ou de gestão. As Áreas de Proteção Ambiental (APAs), bacias hidrográficas, as Zonas de Especial Interesse Urbanístico (ZEIS), os Zoneamentos Econômico-Ecológicos (ZEEs), são alguns exemplos.

Em várias situações as duas tendências aparecem associadas entre si, como nos Comitês Gestores de APAs e bacias ou no planejamento e intervenção em áreas de vilas e favelas, como se verá a seguir. Além disto, muitas vezes tais instâncias de gestão assumem importantes papéis de mediadores de conflitos que se manifestam na esfera urbana-ambiental, evidenciando a impossibilidade de separar as discussões sobre planejamento e gestão da análise dos conflitos sócio-ambientais.

O planejamento e intervenção nas ZEIS – Zona de Especial Interesse Social em Belo Horizonte constitui um interessante exemplo para reflexão. As ZEIS são portanto um zoneamento especial, isto é, um recorte espacial delimitado, para o qual vigoram critérios específicos e mais flexíveis de intervenção e, também, de regularização fundiária e urbanística. Correspondem, basicamente às áreas ocupadas por vilas, favelas e conjuntos habitacionais de baixa renda e precárias condições urbanísticas e ambientais¹⁰, discriminadas e delimitadas no Plano Diretor e Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de Belo Horizonte. Sua adoção reflete o reconhecimento oficial de que uma parte substancial da cidade é fruto de processos de produção e apropriação do espaço que não correspondem à urbanização formal, não podendo portanto ser tratados pelos mesmos parâmetros vigentes na legislação convencional. Vistas sob a ótica da justiça ambiental, trata-se do reconhecimento de uma situação de injustiça, associada a uma política que busca elementos de minimização e reparação. Para tais áreas, foi elaborado um Plano Estratégico de Diretrizes de Intervenção em Vilas, Favelas e Conjuntos Habitacionais de Especial Interesse Social, conhecido como “Planão” que, após uma ampla caracterização sócio-econômica do universo a ser abrangido, estabeleceu diretrizes de intervenção e prioridades de atuação em consonância com a política municipal de habitação, cujos parâmetros básicos já haviam sido propostos e aprovados no Conselho Municipal de Habitação. Assim para cada vila, favela ou conjunto deveria ser elaborado um Plano Global Específico – PGE, cujo nome aparentemente contraditório, refletiu uma determinação da política, qual seja, a adoção de diretrizes gerais (globais), adequadas às especificidades de cada área.

A caracterização do universo mencionada acima¹¹, feita por uma abrangente pesquisa amostral, revela, como era de se esperar, um quadro de extrema carência e vulnerabilidade sócio-ambiental, mas revela também uma população trabalhadora, com

¹⁰ As ZEIS-1 e ZEIS-3 correspondem grosso modo às áreas de atuação da antiga URBEL – Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, desde 2001 encampada pela atual Secretaria Municipal de Habitação. É importante ressaltar que o estabelecimento de zoneamentos especiais para áreas de vilas e favelas é uma prática há muito utilizada pelo poder público municipal em Belo Horizonte. Na legislação urbanística anterior à atual, vigoravam os chamados Setores Especiais, entre os quais destacamos o SE-4, que correspondia, então, às áreas de vilas e favelas abrangidas pelo PROFAVELA, um programa pioneiro de urbanização e regularização fundiária (Sobre o PROFAVELA e outros programas de urbanização de favelas ver Fernandes, 1998 e Carvalho, 1997).

¹¹ Apenas para dar uma idéia do universo abrangido por tal recorte espacial, em 1998 as ZEISs somavam 158 áreas de vilas e 32 conjuntos habitacionais populares no município (SANTOS, 2002).

indicadores de inserção sócio-econômica provavelmente semelhantes aos que seriam encontrados nas periferias metropolitanas e demais áreas típicas de moradia dos estratos de renda mais baixa da população. A questão do acesso à terra e à habitação, as condições sanitárias e ambientais e a insegurança com relação à propriedade da terra e permanência nos locais de moradia, são elementos que seguramente distinguem a população das ZEIS do restante das áreas urbanas. Neste sentido, sem desmerecer a importância de experiências anteriores, a criação das ZEIS e a vinculação das intervenções a serem feitas à racionalidade de um planejamento mais global, aqui materializado em cada PGE, constitui a nosso ver um avanço no reconhecimento das diferenças e injustiças.

Ainda é cedo para se ter uma avaliação mais abrangente dos PGEs, até porque só uma parte deste amplo universo encontra-se coberta por planos até o momento (abril de 2002), porém alguns comentários iniciais sobre a concepção dos PGEs e sobre a articulação das propostas com a política habitacional, bem como com outras instâncias da gestão urbana municipal, já apontam alguns elementos para discussão.

Com relação à concepção, os PGEs se articulam e são parte da política habitacional do município, no que diz respeito às intervenções em vilas e favelas. Assim, os planos possuem três grandes áreas de atuação, que revelam sua concepção de intervenção: sócio-organizativa, urbanístico-ambiental e jurídico-legal. A primeira vertente, além de abranger um diagnóstico participativo e proposições ligadas às demandas e deficiências da chamada área social tradicional (educação, saúde, assistência, etc.), é responsável por toda a parte da pesquisa básica domiciliar que caracteriza a população e os domicílios em vários aspectos, servindo portanto de insumo para as demais áreas. Além disto, do ponto de vista do envolvimento da população, é feito todo um trabalho de mobilização social para articulação das discussões com a comunidade, identificação das carências, discussão das possíveis soluções e, sobretudo, negociação das propostas com as lideranças e representantes dos diversos segmentos da população envolvida¹². Nesta fase, grande parte dos conflitos internos e entre os atores atuantes na área e demais instâncias da gestão pública aparecem com maior nitidez.

A vertente urbanístico-ambiental materializa a proposta de intervenção global para a ZEIS, tendo como referência os condicionantes do lugar e também as políticas e

projetos já definidos para a região. Nesse aspecto, a articulação de propostas com obras e intervenções conquistadas pela comunidade via Orçamento Participativo, por exemplo, mesmo que ainda não implantadas, são fundamentais para a exequibilidade do Plano. Questões consideradas prioritárias na política habitacional, como por exemplo a eliminação de situações de risco (geológico, ambiental), tem necessariamente que ter prioridade no Plano. Muitas vezes as alternativas para viabilização de propostas estão relacionadas à regulamentação de outros instrumentos da política urbana municipal, como por exemplo as operações urbanas, concessão de direito real de uso, entre outras. Se por um lado a vinculação das propostas a outros instrumentos de planejamento e gestão pode ser considerada positiva, já que procura articular uma política única de intervenção na cidade, há sempre o risco de imobilismo, quando a recíproca se torna verdadeira, ou seja, quando se vincula qualquer possibilidade de intervenções em ZEIS à mesma estar já prevista no Plano. Este parece ser o procedimento que começa a influir na eleição de prioridades dos Orçamentos Participativos.

Já a vertente jurídico-legal, desempenha um papel de suma importância nos PGEs, uma vez que as ZEIS geralmente são constituídas por áreas que surgiram a partir de algum conflito fundiário, ou que apresentam uma ou mais formas de irregularidade jurídica. Além disto, mesmo após a urbanização, é necessário que haja certo grau de flexibilização de parâmetros urbanísticos, ambientais e construtivos, para legalização dos imóveis. Dada a tradição de titulação de imóveis em vilas e favelas de Belo Horizonte, prevalecente desde os anos oitenta com o PROFAVELA, há sempre uma grande expectativa da população com relação à regularização fundiária e obtenção de um documento de propriedade dos imóveis. Este é um ponto de permanente tensão entre poder público e comunidades, pois nem sempre outros documentos que não a escritura, mesmo que garantam a posse, tem a mesma receptividade. Em muitas instâncias, informais e formais, a garantia de cidadania plena ainda passa, necessariamente, pela comprovação da propriedade imobiliária.

Quanto ao processo de elaboração dos PGEs, a opção do poder público municipal no desenvolvimento de planos e projetos ligados à política habitacional, tem sido a terceirização dos serviços, com base em termos de referência bastante detalhados no que se refere à metodologia, procedimentos operacionais, produtos a serem entregues e

¹² Para cada área é criado um “grupo de referência”, constituído de lideranças comunitárias e pessoas de

etapas a serem cumpridas, além de um acompanhamento rigoroso da empresa/escritório que elabora o projeto ou plano. Tal parceria, em princípio possibilita a elaboração de vários PGEs simultaneamente, bem como abre aos profissionais um largo mercado de trabalho constituído pela habitação e urbanização de interesse social. Abre também a necessidade de acompanhamento e a possibilidade de futuras pesquisas envolvendo avaliações dos planos, avaliação das metodologias, comparação de propostas, percepção da comunidade envolvida, entre outras.

Do ponto de vista da implementação dos planos, há sempre um descompasso entre o tempo da administração pública, supondo-se que prioridades estabelecidas não sejam alteradas, e o tempo percebido pela população, determinado pela presença de situações de risco ou pelas necessidades cotidianas imediatas.

Além dos limites impostos pela sempre insuficiente disponibilidade de recursos para investimento em urbanização, há que se considerar, conforme já apontado, que por se tratar de áreas impróprias à urbanização, as possíveis soluções técnicas, quando existentes, são sempre mais onerosas, provocando portanto novas injustiças na redistribuição de investimentos. Ademais, em trabalho anterior (Costa, 2001) discutimos se a vinculação entre Orçamento Participativo e PGE, totalmente justificável em termos técnicos e da racionalidade de utilização de recursos limitados, não seria um risco do ponto de vista político, por gerar mais uma instância burocrática, sem resultado imediatamente visível, podendo assim erodir a confiança nas esferas participativas de decisão. Assim o PGE é um instrumento de promoção de justiça ambiental, mas se não se materializa em ações concretas, transforma-se em novo ponto de conflito.

Finalmente, é importante pensar que exemplos como este da urbanização de ZEIS e elaboração de PGEs, configuram situações de negociação e conflito constantes, muitas vezes potencializadas pelas altas expectativas geradas durante o desencadear do processo, que pressupõe, por concepção e metodologia, o envolvimento da população em todas as suas fases. Assim, as possibilidades de ganhos ou desgastes políticos para todos os atores envolvidos estão permanentemente presentes.

expressão na comunidade mas que não tenham uma participação política mais formalizada.

Referências Bibliográficas

ACSELRAD, H. Discursos da sustentabilidade urbana. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 1(1), p.79-90, 1999.

AMARAL, H.K. Políticas públicas de meio ambiente. In: SORRENTINO, M.; TRAJBER, R.; BRAGA, T. (org.). *Cadernos do III Fórum de Educação Ambiental*. São Paulo: Editora Gaia, 1995.

ANDRADE, T. Cultura do espetáculo e a estetização do ambiente. *Revista Ambiente e Sociedade*, São Paulo, v.2, n. 3/4, 1999.

BONDUKI, N.G. À guisa de conclusão: das experiências concretas para a construção de um novo ideário em políticas urbanas. In: BONDUKI, N.G. (org.). *Habitat: as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

BOURDIEU, P. *Razões práticas: Sobre a teoria da ação*. Campinas: Papyrus, 1996.

BRAGA, T. *Gestão ambiental, conflito e produção social do espaço sob o signo da (mono) indústria*. São Paulo: Programa de Pós Graduação em Ciências Ambientais da USP, 1997. (Dissertação, Mestrado em Ciências Ambientais).

BRAGA, T. Belo Horizonte: desafios da dimensão ambiental nas políticas urbanas. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 2001. (Tese, Doutorado em Economia Aplicada)

CARVALHO, M.F.D.A. *Urbanização de favela e questão ambiental: estudo comparativo de intervenções urbanísticas na Vila Nossa Senhora de Fátima*. Belo Horizonte: IGC/UFMG, 1997. (Dissertação, Mestrado em Geografia).

CEPAM. - Fundação Prefeito Faria Lima - Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal. *Política Municipal de Meio Ambiente: orientação para os municípios*. São Paulo: CEPAM, 1992.

COSTA, H.S.M. Desenvolvimento urbano sustentável: uma contradição de termos? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 1(2), p.55-72, 2000.

COSTA, H.S.M. Gestão urbana e controle social: a trajetória recente e alguns desdobramentos do Orçamento Participativo de Belo Horizonte. In: 1o. CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, 2000, Belo Horizonte. *Anais "Direito urbanístico e gestão urbana no Brasil"*. Belo Horizonte: OAB/PBH, 2001. (disponível em www.oabmg.org.br).

- DANIEL, C. Poder local no Brasil urbano. *Espaço & Debates*, 24, 1988.
- FERNANDES, E. A regularização de favelas no Brasil: o caso de Belo Horizonte. In: FERNANDES, E. (org.). *Direito urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.
- FERREIRA, L. *A questão ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial, 1998.
- FERREIRA, L. *A internalização da proteção ambiental nas políticas municipais no sul e sudeste do Brasil: avaliação comparativa de oito cidades no período de 1989-1996*. Campinas: FAPESP/NEPAM/IFCH. 1999 (relatório de pesquisa)
- FOULCAULT, M. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Editora Graal, 1996.
- HARVEY, D. *Justice, nature and the geography of difference*. Blackwell Publishers, 1996.
- IBASE. *Conflitos sociais e meio ambiente: desafios políticos e conceituais*. Rio de Janeiro: IBASE, 1995.
- IBASE. *Movimento sindical e defesa do meio ambiente; o debate internacional*. Rio de Janeiro: IBASE, 2000.
- MARCONDES, M.J.A. *Cidade e natureza: proteção dos mananciais e exclusão social*. São Paulo: Studio Nobel/Editora da Universidade de São Paulo/Fapesp, 1999.
- MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, O; VAINER, C; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- PAEHLKE, R. Environmental challenges to democratic practice. In: LAFFERTY W. M., MEADOWCROFT, J. (edit) *Democracy and the environment: problems and prospects*. Cheltenham, Lyme: Edward Elgar, 1997.
- PRUGH, T., COSTANZA, R., DALY, H.E. *The local politics of global sustainability*. Washington: Island Press, 2000.
- SABATINI, F. Conflictos ambientales locales y profundización democrática. *Cadernos IPPUR/UFRJ*, Rio de Janeiro, v.X, n.1, jan/jul, 1996.

SANTOS, D.A.C. *A incorporação da dimensão ambiental ao planejamento: uma discussão em torno da Zona de Especial Interesse Social da Vila Califórnia*. Belo Horizonte: IGC/UFMG, 2002. (Dissertação, Mestrado em Geografia)

SIRKIS, A. *Ecologia urbana e poder local*. Rio de Janeiro: Fundação Ondazul/Petrobras/MA/ Chesf/ PNUD/ICLEI, 1999.

SMITH, Z.A. *The environmental policy paradox*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 2000.

STEINBERGER, M. A (re)construção de mitos sobre a (in)sustentabilidade do(no) espaço urbano. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 3(4), p.9-33, 2001.

URBEL – Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte. *Habitação e resgate da cidadania: 1993-1996*. Belo Horizonte: PBH, 1996.