DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL: DE PARADIGMA A MITO[1]

URBAN SUSTAINABLE DEVELOPMENT: FROM PARADIGM TO MYTH | DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE: DE PARADIGMA A MITO

ANDRÉ LUIZ PRADO

RESUMO

O artigo discute o paradigma do "desenvolvimento urbano sustentável" e das "cidades sustentáveis", analisando epistemologicamente o conceito mais amplo de "desenvolvimento sustentável" do qual eles derivaram. Através de uma revisão quanto às origens desse conceito e do contexto em que isso ocorreu, são assinalados alguns pontos chave para uma discussão sobre o que está por trás da construção desse modelo para o planejamento das cidades: a quem ele serve e para quais propósitos. As discussões ambientais urbanas se veem cada vez mais obstruídas pela chegada desses conceitos, dentro dos círculos acadêmicos e fora deles. As disputas ideológicas e disciplinares que foram criadas com a tentativa forçada de convergência trazida por esses conceitos são solucionadas pela adoção de uma crescente imprecisão que eles carregam, de modo a não comprometer seu caráter consensualista. Por outro lado, as disputas políticas na cidade são desmontadas com a ajuda desses conceitos, já que eles serão capazes de garantir os recursos para as gerações futuras, equilibrando os interesses econômicos, ambientais e sociais, constituindo assim uma ideia capaz de desmontar todas as resistências e colocar-se como mito salvador.

PALAVRAS-CHAVE: Cidades sustentáveis. Conflitos socioambientais urbanos. Desenvolvimento urbano sustentável. Modernização ecológica.

ABSTRACT

The aim of the article is to discuss the paradigms of "urban sustainable development" and "sustainable cities" in an endeavor to analyze epistemologically the broader concept of "sustainable development" from which they derive. Through a review of the origins of the concept and the context in which they occurred, some key points are highlighted to discuss what is behind the construction of this model for city planning: whom does it serve and for what purposes. Urban environmental discussions have been increasingly obstructed by the arrival of these concepts within the academic circles and beyond. The ideological and disciplinary disputes that were created with the forced attempt of convergence brought by these concepts are solved by the adoption of an increasing inaccuracy that they carry, so as not to compromise their consensualist character. On the

other hand, out of the theoretical dimension, political disputes in the city are removed with the help of these concepts, since they will be able to assure the resources for future generations, balance economic, environmental and social interests, ideas that could remove all resistance and be considered a savior myth.

KEYWORDS: *Sustainable cities. Urban social and environmental conflicts. Urban sustainable development. Ecological modernization.*

RESUMEN

El artículo analiza los paradigmas de "desarrollo urbano sostenible" y "ciudades sostenibles", tratando de analizar epistemológicamente el concepto más amplio de "desarrollo sostenible", de que se derivan. A través de una revisión cuanto a los orígenes de este concepto y el contexto en que se produjo, se destacan algunos puntos clave para una discusión acerca de lo que está detrás de la construcción de este modelo para la planificación de la ciudad: a quien sirve y para qué fines. Discusiones ambientales urbanos se encuentran cada vez más obstaculizados por la llegada de estos conceptos dentro de los círculos académicos y más allá. Las disputas ideológicas y disciplinarias que se crearon con el intento de convergencia forzada causada por estos conceptos se resuelven mediante la adopción de una imprecisión creciente que llevan, a fin de no poner en peligro su carácter consensualista. Por otra parte, las disputas políticas de la ciudad se eliminan con la ayuda de estos conceptos, ya que será capaz de obtener los recursos para las generaciones futuras, el equilibrio de los intereses de todos los aspectos económicos, ambientales y sociales, lo que puede eliminar resistencias y ser presentado como un mito salvador.

PALABRAS CLAVE: *Ciudades sostenibles. Conflitos socioambientales urbanos. Desarrollo urbano sostenible. Modernización ecológica.*

INTRODUÇÃO

Na recente história da civilização ocidental capitalista industrial, poucas foram as ideias que conseguiram uma adesão tão forte, em tão pouco tempo e em tamanha escala, como foi o caso da noção de "desenvolvimento sustentável". No prazo de uma década, esse conceito conseguiu se espalhar e se enraizar entre os mais diferentes grupos sociais e tornou-se parte integrante da vida cotidiana contemporânea. No campo das discussões urbanas, dentro e fora do ambiente acadêmico, a ideia de "desenvolvimento sustentável" passou a ocupar nos últimos anos um espaço muito significativo, o que torna importante discutir seus pressupostos e tentar entender seus efeitos, hoje já com algum distanciamento histórico. Este artigo se propõe a essa tarefa e a tentar entender, em relação ao planejamento das cidades, a quem esse conceito atende prioritariamente e para quais propósitos.

De saída, podem ser levantadas três razões para a eficiência do termo como construção ideológica e retórica: os pressupostos que carrega em defesa de certos ideais nobres e altruístas, como a preocupação com os recursos naturais para as próximas gerações; a preservação de animais ameaçados de extinção nos mais remotos cantos da Terra; o bem-estar de todos os povos, contra os quais seria moralmente inadmissível qualquer argumento contrário; a imprecisão e a generalidade que engendram um processo poderoso, em que cada indivíduo ou grupo social consegue se apropriar da ideia, projetando os valores simbólicos que mais lhe convêm; os meios propícios, graças à rápida evolução dos sistemas de comunicação ocorrida no mesmo período em que essa ideia foi elaborada, e que teve na rede mundial de computadores seu maior exemplo, favorecendo um processo de aceleração das trocas de informação.

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Antes de discutir propriamente o conceito de "desenvolvimento sustentável", é necessário atentar para o fato de que ele se situa dentro de uma noção maior, absolutamente naturalizada por meio de processos históricos que moldaram a sociedade ocidental industrial capitalista: a própria noção de "desenvolvimento". Há um senso comum em torno dessa ideia que a coloca como algo sempre virtuoso, como se "desenvolver" significasse necessariamente "melhorar". Isso faz com que se pense sempre que algo em "desenvolvimento" é algo que esteja "melhorando".

A expressão "desenvolver" tem vários significados, entre os quais "caminhar para um estágio mais avançado" e "progredir" (HOUAISS & VILLAR, 2001, p.989), o que pode ser aplicado a uma cidade, por exemplo, sem necessariamente indicar que ela "melhorou" em sentido amplo. A ideia de "desenvolvimento" compreende complexas situações, que não podem ser resumidas a uma noção geral de "melhoria". Admitindo-se, que a noção de "desenvolvimento" possa conter a noção de "melhoria", mas não somente ela, a pergunta passa a ser: a quem interessa criar a ideia de que as coisas caminham rumo a uma condição de melhoria?

Peet e Watts (1996) defendem que o esforço do desenvolvimento é uma forma de colonização cultural com eficiência única, motivo pelo qual a habilidade em fazer "as coisas melhorarem" (mesmo que aparentemente) é a mais importante forma para conquistar ou manter o poder. É possível afirmar, portanto, que a noção de "desenvolvimento" surgiu como parte integrante do modo de produção capitalista industrial, em sua necessidade de expansão constante, condicionando-nos a ela.

O conceito de "desenvolvimento sustentável" ganhou notoriedade, num primeiro momento, através do documento "Nosso Futuro Comum", de 1988, elaborado pela (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992) da Organização das Nações Unidas (ONU), e que ficou conhecido como "Relatório Brundtland". O Relatório não foi responsável pela criação do conceito — já utilizado

no meio científico e acadêmico desde a conferência de Estocolmo em 1972, e até antes[2] —, mas foi responsável por dar-lhe força política (COSTA, 2008). O termo foi definitivamente consagrado quatro anos mais tarde, na *Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento*, realizada no Rio de Janeiro, que ficou conhecida como Rio-92. A partir do período situado entre o final dos anos de 1980 e o começo dos anos de 1990, o conceito sofreu um rápido processo de divulgação e consolidação e, na última década do século passado, já podia ser considerado um valor universal amplamente aceito e discutido.

Com a universalização do conceito graças ao contexto de adesão à defesa do meio ambiente, passaram a ser elaborados, tanto em escala global quanto local, discursos e práticas relacionados à "questão ambiental", legitimados por esse conceito. A adoção do termo "desenvolvimento sustentável" passou, desde então, a conferir caução e legitimidade a qualquer discurso e prática envolvendo questões ambientais, além de sempre evocar o consenso (CARNEIRO, 2005).

Alguns autores consideram que o consenso criado em torno do termo revela exatamente sua imprecisão, mais do que sua clareza (COSTA, 2000). Os consensos construídos a partir do conceito de "desenvolvimento sustentável" em todos os níveis e escalas alimentaram, nos últimos anos, um processo pelo qual diferentes grupos sociais passaram a interiorizar as mais diversas facetas da questão pública sobre o meio ambiente. Esse fenômeno é considerado por alguns autores como um processo de ambientalização da consciência social (BEZERRA, 2005).

O Relatório *Brundtland* consolidou a definição de "desenvolvimento sustentável" como "aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades" (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992, p.46). Essa definição traz consigo a generalidade e a imprecisão já apontadas e levanta algumas outras considerações. Em primeiro lugar, é preciso lembrar que ela surgiu num contexto da crise ambiental iniciada a partir dos anos de 1960 e que teve como consequência ações coordenadas em escala global, organizadas para discutir a "questão ambiental", como a Conferência de Estocolmo em 1972. Essa conferência teve importante papel para difundir a ideia de crise ambiental em escala global, enfatizando, entre outros aspectos, a crescente escassez de recursos naturais, como água potável e combustíveis fósseis (MEADOWS *et al*., 1972), conforme discutido anteriormente. Desde então, a ideia de lutar contra a possibilidade de recursos naturais serem completamente extintos passou a fazer parte da agenda ambiental, por meio de uma visão de "racionalidade ou parcimônia no uso de recursos naturais".

Nesse período, entre o final dos anos de 1960 e o início dos anos de 1970, surgiram importantes pesquisas sobre a utilização de combustíveis alternativos para veículos, em função da crise do petróleo, e, no caso específico da arquitetura e urbanismo, passaram a

ser pensadas estratégias para a construção de edificações que consumam menos energia elétrica e água, assim como para o planejamento de cidades menos agressivas ambientalmente[3]. A ideia de que seria possível manter o desenvolvimento econômico mundial de uma maneira mais cuidadosa em relação aos recursos naturais fez convergir os interesses de um mundo estruturado ainda em torno das forças produtivas capitalistas, e, portanto comprometido com a ideia de desenvolvimento, porém, a partir daquele momento, preocupado com o meio ambiente. Para Escobar:

> [...] o discurso do desenvolvimento sustentável propõe a reconciliação de dois antigos inimigos — o crescimento econômico e a preservação do meio ambiente — sem ajustes significativos nos sistemas de mercado. A reconciliação é resultado de operações discursivas complexas envolvendo o capital, representações da natureza, gestão e ciência. No discurso do desenvolvimento sustentável, a natureza é reinventada como meio ambiente para que o capital, não a natureza ou a cultura, possam ser sustentados (ESCOBAR, 1996, p.49, tradução nossa)[4].

Alguns autores que ajudaram a consolidar o conceito do "desenvolvimento sustentável", como Sachs (1993), enxergavam-no de forma mais otimista, vendo nele a possibilidade de um desenvolvimento "mais sensível ao meio ambiente", como uma alternativa ao desenvolvimento tradicional, que, por consequência, poderia ser chamado de "insensível" à essas questões. Para ele, o "desenvolvimento sustentável" seria ainda um caminho intermediário estabelecido no debate ambiental no início dos anos de 1970, capaz de conciliar o desenvolvimento econômico e preservação ambiental, situando-se entre "o pessimismo da advertência dos malthusianos a respeito do esgotamento dos recursos e o otimismo da fé dos cornucopianos a respeito dos remédios da tecnologia" (SACHS, 1993, p.30). O "desenvolvimento sustentável" — que Sachs ainda preferia chamar de "ecodesenvolvimento"[5], usando um termo que fora utilizado na convenção de Estocolmo em 1972 e nos anos seguintes — deveria ser colocado em prática em cinco dimensões: sustentabilidade social, econômica, ecológica, espacial e cultural.

É importante ressaltar que, no contexto do final dos anos de 1980, a discussão ambiental que ganhava força com a introdução desse conceito conciliador passava por mudanças significativas graças à incorporação de novos atores na sua construção. Até então, a discussão em torno dos problemas ambientais urbanos articulava-se entre agências estatais de um lado e entidades ambientalistas de outro. Desse momento em diante, com a força que essas discussões passaram a ter no cenário político, econômico, social e cultural, como lembram (VIOLA & LEIS, 1992), somaram-se ao debate outros atores: o socioambientalismo de organizações não governamentais e movimentos sociais que incorporam a discussão ambiental à sua atuação, as instituições científicas e de pesquisa ambiental e, ainda, uma reduzida fatia do empresariado que começava a rever seus

processos produtivos com base no modelo "sustentável". O dilema que se apresentava naquele momento para a ideia de "desenvolvimento sustentável" está diretamente ligado à sua característica de fazer convergir dimensões distintas e mais atores com diferentes interesses. Para Viola e Leis, naquele momento o conceito se situava entre:

> [...] a necessidade de continuar ampliando e consolidando suas bases de sustentação político-social, a fim de transformar-se numa alternativa realista ao modelo de desenvolvimento dominante, e a necessidade de dar uma forte base científica a suas políticas, a fim de que também sejam realistas, ainda a risco de contradizer os pressupostos ideológicos de alguns setores de sua base político-social (VIOLA & LEIS, 1992, p.79).

Cada uma das três dimensões — econômica, ambiental e social —, que formam o tripé conceitual do "desenvolvimento sustentável" tem suas racionalidades e seus projetos próprios. A convergência de dimensões tão distintas como essas, que constantemente colocam-se como antagônicas, jamais poderia ser considerada um esforço fácil. Apesar disso, a construção ideológica de uma alternativa conciliadora que conseguisse encontrar o consenso entre esses pensamentos tão distintos foi muito bem sucedida. Para uma discussão sobre como isso foi possível, é preciso separar o conceito de "desenvolvimento sustentável" como inicialmente proposto e os discursos criados em torno da ideia. Ou seja, é preciso distinguir, de um lado, um conceito teórico, historicamente construído por certos grupos, sob certos pressupostos e com certos objetivos, e, de outro lado, as diferentes representações discursivas construídas a partir daquele conceito, formando um conjunto amplo.

Acselrad (2009) elenca as principais matrizes discursivas construídas a partir do conceito do "desenvolvimento sustentável": a matriz da eficiência, que pretende combater o desperdício da base material do desenvolvimento, estendendo a racionalidade econômica ao "espaço não mercantil planetário"; a matriz da escala, que defende um limite quantitativo ao crescimento econômico e à pressão que ele acaba exercendo sobre o meio ambiente e os recursos naturais; a matriz da equidade, que propõe uma ligação direta entre ecologia e justiça social; a matriz da autossuficiência, que prega um caminho de desvinculação de economias nacionais e sociedades tradicionais em relação aos fluxos do mercado mundial como estratégia apropriada para assegurar a capacidade de autorregulação comunitária das condições de reprodução da base material do desenvolvimento; a matriz ética, que coloca a apropriação social do mundo material no debate sobre valores (bem/mal), tentando associar as formas de uso dos recursos naturais à continuidade da vida no planeta.

Ressalta-se que essas diferentes matrizes discursivas só puderam ser acomodadas dentro de um único conceito por sua característica de absoluta vagueza. O conceito, a

despeito de vários esforços no campo teórico no sentido de tentar operacionalizar suas intenções, é desde sua origem um conceito mais aberto, mais vago, porque nasceu com a missão de conciliar campos distintos e até antagônicos.

Para que se tornasse amplamente aceitável, foi preciso que esse conceito permanecesse vago em termos analíticos. Barbier concorda, atestando que:

> […] o conceito de Desenvolvimento [Econômico] Sustentável é difícil de se compreender analiticamente. Tendo em conta que se está tentando descrever as características ambientais, econômicas e sociais de um processo contínuo, a dificuldade reside em chegar a uma definição universalmente aceitável que também seja analiticamente precisa. Nesse sentido, a precisão é sacrificada em nome da aceitabilidade (BARBIER, 1987, p.101, tradução nossa)[6].

Isso quer dizer que o enfraquecimento científico do termo está diretamente associado à necessidade de seu fortalecimento em outra direção, como mostram Viola e Leis (1992, p.77), para os quais "o amplo espectro de suas significações tende a fortalecê-lo politicamente muitas vezes à custa do enfraquecimento de seus conteúdos científicos". Os mesmos autores, entretanto, ressalvam que essa característica permanente de um consensualismo baseado numa ampla gama de possibilidades significativas não deveria necessariamente levantar suspeitas sobre os atores envolvidos na discussão ambiental que dele fazem uso. Para eles:

> A polissemia e eventual falta de qualificação científica do conceito, tal como ele aparece em alguns debates nacionais e internacionais, não autoriza a levantar suspeitas contra aqueles que utilizam o conceito, já que seu uso vem demonstrando que abre (em vez de fechar) a possibilidade de convergência e consolidação do ambientalismo como movimento multissetorial complexo (VIOLA & LEIS, 1992, p.92).

Nesse sentido, mesmo concordando com Viola e Leis no sentido de evitar uma demonização do conceito e, principalmente, de quem dele faz uso, é importante perceber que, se nos últimos anos ele esteve muito mais "abrindo" do que "restringindo" as possibilidades de convergência na discussão ambiental, ele também passou por um processo de consolidação política e de esvaziamento científico.

As disputas teóricas em busca da legitimação de diferentes interpretações do "desenvolvimento sustentável" tornam sua construção conflituosa, ainda que seu objetivo seja o consenso. Os conflitos expõem "diferentes práticas e formas sociais que se pretendem compatíveis ou portadoras de sustentabilidade", como afirma Acselrad (2009, p.45). Se a disputa dentro do campo ambiental favorece a manutenção de um caráter excessivamente amplo e razoavelmente impreciso do termo "desenvolvimento sustentá-

vel", esse caráter, por sua vez, favorece grupos sociais e agentes de fora desse campo e que fazem uso da expressão para atender a seus propósitos. Dada sua falta de precisão, o termo é capaz de universalizar interesses individuais, já que seu significado muda conforme a necessidade, como um caleidoscópio conceitual. As argumentações em defesa da "sustentabilidade ambiental" podem trocar radicalmente de escala, indo dos interesses locais para os globais, do presente para o futuro, do gesto imediato aos efeitos de longo prazo, ora em nome do equilíbrio biosférico, ora do patrimônio, da qualidade de vida e do bem comum (ACSELRAD, 2000).

Além disso, o "desenvolvimento sustentável" traz uma constante orientação para o futuro, a começar pelo próprio título do relatório que lhe deu origem[7]. Nesse sentido, o conceito aproxima-se mais da lógica das práticas em que certos efeitos considerados desejáveis são levados a acontecer. Essa implicação faz com que Acselrad (1999, p.81) o classifique como uma "causalidade teleológica", na medida em que "a causa é definida pelo fim; a ordem de sequência dos acontecimentos está embutida na condição antecedente definida como causa. É sustentável hoje aquele conjunto de práticas portadoras da sustentabilidade no futuro". A construção ideológica para sustentar uma ação no presente com base em uma hipótese sobre o futuro traz consigo, obviamente, inúmeros problemas conceituais. Apesar disso, é muito mais razoável acreditar não ser possível reconstruir o presente com base em supostas exigências do futuro (ACSELRAD, 1999).

DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL

A ideia geral, levada para as discussões urbanas na forma de um "desenvolvimento urbano sustentável", pode ser considerada, já de saída, uma contradição em termos, como aponta Costa (2000). Isso porque o termo tenta conciliar o que é, para muitos, inconciliável: o crescimento da cidade e sua qualificação ambiental, unificando o campo das análises de desenvolvimento urbano com o campo das análises ambientais. Essa aproximação entre as disciplinas foi amadurecida ao longo de muitos anos, durante os quais os estudos ambientais dentro das competências do planejamento urbano permaneceram restritos a nichos técnicos, enquanto os estudos urbanos dentro do campo das ciências ambientais praticamente inexistiam (COSTA, 2000). A tradição do planejamento urbano no Brasil, construída a partir dos anos de 1970 no extinto Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), traz uma forte marca do setorialismo, tanto na discussão e elaboração das políticas urbanas como na gestão das ações práticas[8]. Questões ambientais urbanas, como o saneamento das cidades, foram durante muito tempo tratadas em termos de eficiência com base numa racionalidade técnico-científica, muito mais do que em termos ambientais, entendidos numa visão mais ampla e sistêmica. Uma visão integrada entre as diversas questões ambientais urbanas ainda é pouco comum no universo do planejamento urbano estatal brasileiro, marcado pelo "setorialismo"[9]. Por isso, em termos institucionais, o conceito de "desenvolvimento

urbano sustentável" sempre esbarrou na divisão política e administrativa em que são acomodadas as principais questões ambientais e urbanas. Os entraves técnicos e burocráticos têm garantido que esse conceito não seja colocado à prova.

Mas os pontos de conflito que impedem que o conceito de "desenvolvimento urbano sustentável" seja materializado vão muito além das limitações administrativas e técnicas. Em primeiro lugar, há limitações disciplinares que se colocam de plano. Costa (2000) crê existir um ponto cego de enormes proporções, causado pela hostilidade de longa data do movimento ambientalista em relação à própria existência das cidades. Os estudos sobre as cidades e as análises urbanas surgem, em certa medida, como legitimadoras de um processo de modernidade e industrialização que se inicia no século XIX e avança por todo o século XX. Como uma reação, os estudos ambientais surgem na segunda metade do século XX, combatendo a ideia do progresso ilimitado presente como marca da modernidade. O "desenvolvimento urbano sustentável" propõe a convergência não entre dois pensamentos diferentes, mas principalmente, entre pensamentos antagônicos. Por que então esses dois campos de estudo, ambiental e urbano, passaram a tentar estabelecer um ponto de contato? Retomando a discussão anterior sobre o conceito geral de "desenvolvimento sustentável", é preciso lembrar que essa construção social se dá num momento em que o sistema produtivo precisou se ajustar a um novo cenário mundial, marcado pelas pressões ligadas à questão ambiental. Nesse contexto, por meio das grandes convenções que estabeleceram os marcos políticos do "desenvolvimento sustentável", surge o consenso de que qualquer pensamento sobre o desenvolvimento urbano teria que ter a chancela da "sustentabilidade". As cidades precisavam se tornar "cidades sustentáveis" em função da reestruturação pela qual o sistema econômico mundial passou nas últimas décadas. No modelo de "desenvolvimento urbano sustentável", as questões ambientais foram incorporadas e podem ser discutidas desde que não comprometam o desenvolvimento urbano.

O conceito de "desenvolvimento urbano sustentável" pode ser considerado um discurso amplamente incorporado ao campo do planejamento urbano nas últimas duas décadas. Aceslrad (1999) mostra que um dos principais motivos para a incorporação desse discurso no planejamento urbano é a competitividade por investimentos e planejamentos estratégicos, que perpassa grande parte das discussões sobre gestão urbana. A competição entre as cidades para atrair investimentos, fenômeno que ocorre em escala global desde o final do século passado, e a questão da "sustentabilidade ambiental" podem ser consideradas os dois principais eixos temáticos das discussões urbanas no início deste século (OLIVEIRA, 2001). Esses dois campos de discussão estão diretamente ligados, já que, em um cenário mundial de competição acirrada para atrair fluxos de capital e gerar empregos, o "desenvolvimento sustentável" é um modelo útil para tornar as cidades mais "atraentes". Trata-se, usando os termos de Oliveira (2001), de uma adaptação das cidades à inevitável competição por recursos e à inevitável preservação do meio ambiente. Por essas razões, o discurso do "desenvolvimento urbano sustentável" tem sido largamente

incorporado aos discursos hegemônicos da política e da economia, para inserir as cidades nessa competição global.

Uma cidade que tenha sua imagem associada a um meio ambiente "saudável" dá um passo à frente na competição com outras regiões também dependentes da entrada de capitais externos, o que determina a utilização da retórica ambientalista, em especial do discurso do "desenvolvimento sustentável" como estratégia para obtenção de legitimidade (BEZERRA, 2005). O uso do termo na competição entre as cidades evidencia, mais uma vez, a importância de sua falta de clareza, como mostra Oliveira (2001, p.200), para quem "as cidades mais competitivas não parecem ser as mais sustentáveis, por mais flexível que possa ser nossa interpretação do significado de sustentabilidade". O Banco Mundial tem sido um dos grandes incentivadores da incorporação do discurso do "desenvolvimento urbano sustentável" para a promoção de "cidades sustentáveis".

A preocupação das agências internacionais de financiamento de políticas urbanas se dá no sentido de garantir a despolitização dos processos de desenvolvimento, bem como um "desenvolvimento urbano sustentável" em que a dimensão econômica seja norteadora das questões sociais e ambientais. Mais uma vez, o tripé econômico-social-ambiental mostra desproporção enorme de forças entre seus três apoios. Com o pretexto de que "a sustentabilidade da cidade é contemplada na exigência de que os atores econômicos assumam a responsabilidade total dos efeitos negativos que possam exercer sobre a cidade" (OLIVEIRA, 2001, p.186), as tomadas de decisão nos processos engendrados pelo "desenvolvimento urbano sustentável" são colocadas nas mãos daqueles atores que detêm poder econômico.

Dessa forma, uma visão de que as cidades devam ser gerenciadas à maneira das empresas foi incorporada às discussões sobre o planejamento urbano, diretamente conectada ao conceito de "desenvolvimento urbano sustentável". Essa visão de "gestão urbana" (*urban management*) propõe uma regulação que corrija as distorções provocadas pelo mercado, a partir de agentes ligados ao próprio mercado. Como argumenta Costa (2008), os atores centrais dessa "gestão urbana", as instâncias onde são tomadas as decisões e as estratégias utilizadas constituem, antes de tudo, um problema das cidades atuais.

A aplicação da ideia de "desenvolvimento sustentável" aos discursos e práticas ligados ao fenômeno urbano, na forma de "desenvolvimento urbano sustentável", ampliou as limitações e contradições que o termo original trazia. O "desenvolvimento urbano sustentável" não só é uma contradição em termos pelos conflitos inerentes à tentativa de fazer convergir os olhares do campo das análises e planejamento urbano com aqueles oriundos das disciplinas ambientais, mas também, e talvez principalmente, pelas contradições que a própria ideia de "sustentabilidade" contém e que são explicitadas no território urbano. A construção da cidade não se faz pela convergência de interesses econômicos, sociais e ambientais, mas sim, pelo constante conflito entre eles.

O "desenvolvimento urbano sustentável" materializa e evidencia o verdadeiro caráter da "modernização ecológica". Esse é nome que recebe o conjunto de estratégias surgi-

das a partir da década de 1990, com viés neoliberal, com o objetivo de desfazer o impasse trazido pela questão ambiental, sem em nenhum momento considerar sua articulação com os problemas sociais. Leff explica o contexto em que essa ideia nasce:

> [...] os princípios ambientais, antes de enraizar-se em um processo de democracia social e de transformação produtiva para eliminar a exploração do homem e da natureza, estão sendo assimilados pelos poderes estabelecidos, os que medeiam a mudança social. O poder manipula o sentido do conceito antes que este tenha transformado as relações de poder (LEFF, 1994, p.388, tradução nossa)[10].

O quadro geral que se configurava era o de um fortalecimento das políticas neoliberais, tanto nos países centrais do capitalismo como em países em desenvolvimento, como o Brasil. Acselrad explica melhor a ideia de "modernização ecológica" e sua vinculação com as políticas neoliberais que se espalharam pelo mundo capitalista no final do último século:

> A estratégia de modernização ecológica é aquela que propõe conciliar o crescimento econômico com a resolução dos problemas ambientais, dando ênfase à adaptação tecnológica, à celebração da economia de mercado, à crença na colaboração e no consenso. Além de legitimar o livre-mercado como melhor instrumento para equacionar os problemas ambientais, esta concepção procurou fazer do meio ambiente uma razão a mais para se implementar o programa de reformas liberais (ACSELRAD *et al*., 2009, p.14).

A noção de que as cidades deveriam ser mais "sustentáveis" está ligada diretamente ao conceito de "modernização ecológica". Uma cidade "sustentável" é aquela que "para uma mesma oferta de serviços, minimiza o consumo de energia fóssil e de outros recursos materiais, explorando ao máximo os fluxos locais, satisfazendo o critério de conservação de estoques e de redução do volume de rejeitos" (ACSELRAD, 2009, p.54). Combater desperdícios, promover reciclagem, modernizar os processos produtivos são ações que atestam a eficiência ecológica dos setores produtivos aos olhos do grande público, mas funcionam, de fato, para garantir um aumento da eficiência econômica, o que permite que essas empresas (ou cidades) se ajustem num cenário de maior competitividade e de crises internacionais. A "modernização ecológica" está ligada diretamente à matriz da eficiência, construída no discurso do "desenvolvimento urbano sustentável", com base na ideia de "gestão racional dos recursos naturais". Dessa forma, a discussão ambiental torna-se uma oportunidade de negócios para a cidade, em vez de uma restrição a eles (ACSELRAD, 2009).

A "modernização ecológica" aplicada ao desenvolvimento das cidades tem uma relação direta com o consumo e com a maneira pela qual ele estrutura a sociedade capitalista. Isso ocorre principalmente de duas formas: no discurso que legitima a venda de

um produto como "sustentável" e, de maneira mais radical, na própria mercantilização da natureza. No primeiro caso, o conceito de "desenvolvimento urbano sustentável" ajuda a vender mercadorias, atribuindo a elas uma chancela de legitimidade ecológica que constitui um adicional no valor de troca mais do que propriamente no valor de uso. Graças à comunicação do consumo, passa a ser explorado pelos que vendem e exigido pelos que consomem. No território urbano de hoje, as construções sustentáveis (*Green Buildings*) e os condomínios sustentáveis são exemplos do discurso do "desenvolvimento sustentável" transformado em objeto de *status* e consumo, peças de *marketing* imobiliário (BUENO, 2011). Da mesma forma, as certificações que garantem uma suposta qualidade ambiental aos empreendimentos imobiliários e às ações de intervenção urbana criadas na esteira do chamado "planejamento estratégico" constituem uma espécie de "maquiagem verde" (LYNCH, 2001), tornando-os mais atraentes para o mercado.

No segundo caso, tem-se a situação em que a própria conservação da natureza passa a ser vantajosa para os processos de acumulação de capital, dentro dos mecanismos de desenvolvimento urbano. Nessas situações, a natureza perde seu valor coletivo para potencializar renda diferencial (COSTA, 2006). Mas "natureza" é um termo amplo. Interessaria ao capital produtivo a conservação da natureza num sentido amplo? Acselrad (2004) mostra que o processo de apropriação mercantil da natureza cria uma separação entre o que seria uma "natureza natural", digna de ser preservada dos apetites do capital, e uma "natureza ordinária", que pode ser consumida sem nenhum problema. Obviamente, interessa a preservação do meio ambiente e dos recursos naturais em situações em que essa conservação não comprometa os processos produtivos capitalistas, já que a natureza, ao lado do espaço e da força de trabalho, faz parte das condições gerais de produção. Nesses casos, a "modernização ecológica" pode ser vista como um lado mais pragmático, ou menos biocêntrico, do "desenvolvimento sustentável". Nesse cenário, os problemas ambientais são considerados quanto à possibilidade de geração de vantagens econômicas, e nunca associados aos problemas sociais. Esse parece ser o ponto chave que, ao mesmo tempo, qualifica o uso dessas estratégias pelo mercado e pela visão ligada à "gestão urbana", mas as torna pouco aplicáveis a situações que não atraiam o interesse do capital, como, por exemplo, as áreas urbanas degradadas no aspecto socioambiental. Acselrad atesta essa afirmação, já que para ele:

> O desperdício, considerado principal problema ambiental pelo pensamento dominante, faz com que empresas e governos tendam a propugnar ações da chamada 'modernização ecológica', destinadas essencialmente a promover ganhos de eficiência e a ativar mercados. Agem exclusivamente dentro da lógica econômica, atribuindo ao mercado a capacidade institucional de resolver a degradação ambiental. Nenhuma referência é feita à associação dentre degradação ambiental e injustiça social (ACSELRAD, 2000, p.8).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É importante reafirmar que não se pode retirar do "desenvolvimento sustentável" seus inegáveis méritos na construção de um debate, nos níveis global e local, sobre o meio ambiente em relação à produção do espaço urbano. Tampouco pode ser-lhe retirado o mérito de ter influenciado diretamente na elaboração do arcabouço jurídico urbano no Brasil e em várias partes do mundo, o que representou enorme avanço.

Mas, mais importante ainda do que esses reconhecimentos, é preciso entender o conceito de "desenvolvimento sustentável" como uma tentativa de minimizar a degradação ambiental gerada pelos processos produtivos, sem nenhuma pretensão de reformulá-los. A inclusão de certos critérios impostos pela discussão ambiental a esses processos representou apenas mais uma externalidade que poderia ser — e foi — absorvida pelos mercados. As teorias da economia neoclássica já mostravam que problemas sociais, e agora ambientais, podem ser considerados problemas derivados de falhas do mercado (externalidades) e constituem resultados indesejáveis que tendem a ser resolvidos pelo próprio funcionamento do sistema, de forma espontânea ou induzida. A abordagem neoclássica da economia em relação à questão ambiental não produziu nenhum pensamento novo. Apenas incorporou essa nova variável em seus esquemas tradicionais baseados no individualismo, no mercado e na máxima eficiência.

A cidade criada ou recriada hoje com o título de "cidade sustentável" pode até trazer alguns avanços ambientais, mas é essencialmente a mesma cidade de meio século atrás. Passado um quarto de século de sua criação, a noção de "desenvolvimento sustentável" mostra-se cada vez mais intangível e inatingível — deslocando esse conceito, no campo do planejamento urbano, da condição de paradigma para a posição de mito.

NOTAS

1. Artigo elaborado a partir da tese de A.L. PRADO, intitulada "Ao fim da cidade: conjuntos habitacionais nas bordas urbanas", Universidade Federal de Minas Gerais, 2014.

2. Alguns autores (CARNEIRO, 2005; SOUZA, 2010) alegam que o termo surgiu alguns anos antes da Conferência de Estocolmo, em 1972. Ambos reconhecem, contudo, que o termo só ganhou notoriedade com o Relatório *Brundtland*.

3. O livro "*The Autonomous House*", de 1975, de Brenda e Robert Vale, é um marco no campo da "arquitetura sustentável", assim como o livro "*Design with Nature*", de 1967, escrito por Ian McHarg, representou um importante avanço para o planejamento de cidades ambientalmente corretas VALE, B. e VALE, R. (1975), McHARG (1992).

4. "[…] *the sustainable development discourse purposes do reconcile two old enemies — economic growth and the preservation of the environment — without significant adjustments to the market system. This reconciliation is the result of a complex discursive operation involving capital, representations of nature, management, and science. In the sustainable development discourse, nature is reinvented as environment so that the capital, note nature and culture, may be sustained*" (ESCOBAR, 1996, p.49).

5. Os dois termos hoje não significam exatamente a mesma coisa, segundo alguns autores. MONTIBELLER-FILHO (2001, p.45) defende que o "ecodesenvolvimento" volta-se ao atendimento das necessidades básicas da população, através da utilização de tecnologias apropriadas a cada ambiente e partindo do mais simples ao mais complexo, enquanto o "desenvolvimento sustentável" enfatiza o papel de uma política ambiental e a responsabilidade com os problemas globais e com as futuras gerações.

6. "[...] *the concept of Sustainable Economic Development is a difficult one to grasp analytically. Given that one is attempting to describe the environmental, economic and social features of an ongoing process, the difficulty lies in arriving at a universally acceptable definition that is also analytically precise. More often than not, precision is sacrificed for acceptability*" (BARBIER, 1987, p.101).

7. O relatório chamou-se "*Our common future*"; em português, "Nosso futuro comum".

8. Sobre a evolução do setorialismo no Planejamento Urbano no Brasil (MONTE-MÓR) 2007.

9. Raquel Rolnik considera o setorialismo o maior entrave no campo do urbanismo hoje no Brasil (ROLNIK, 2008).

10. [...] *los princípios ambientales, antes de arraigarse em un processo de democracia social y de transformación productiva para eliminar la explotación del hombre e da la naturaleza, están siendo asimilados por los poderes establecidos, lo que mediatiza el cambio social. El poder manipula el sentido del concepto antes de que éste haya transformado lãs relaciones de poder* (LEFF, 1994, p.388).

REFERÊNCIAS

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

ACSELRAD, H. Justiça ambiental: novas articulações entre meio ambiente e democracia. In: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. *Movimento sindical e defesa do meio ambiente*: o debate Internacional. Rio de Janeiro: Arte Maior, 2000. p.7-12. (Série Sindicalismo e Justiça Ambiental, v.3).

ACSELRAD, H. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: ACSELRAD, H. (Org.). *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004. p.13-35.

ACSELRAD, H. Sentidos da sustentabilidade urbana. In: ACSELRAD, H. (Org.). *A duração das cidades*: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. 2.ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009. p.43-70.

ACSELRAD, H.; MELLO, C.C.A.; BEZERRA, G.N. *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

BARBIER, E.. The concept of sustainable economic development. *Environmental Conservation*, v.14, n.2, p.101-110, 1987.

BEZERRA, G.N. Consensualismo e localismo na competição interterritorial: a experiência da Agenda 21 no Estado do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.7, n. 1, p.91-109, 2005.

BUENO, L.M.M. Cidades e mudanças climáticas no Brasil: planejamento de medidas ou estado de risco? *Sustentabilidade em Debate*, v.2, n.1, p.81-97, 2011.

CARNEIRO, E.J. A oligarquização da "política ambiental" mineira. In: ZHOURI, A.; LACHEFSKY, K.; PEREIRA, D. (Org.). *A insustentável leveza da política ambiental*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p.65-88.

COSTA, H.S.M. Desenvolvimento urbano sustentável: uma contradição em termos? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.2, n.2, p.55-71, 2000.

COSTA, H.S.M. Meio ambiente e Desenvolvimento: um convite à leitura. In: HISSA, C.E.V. (Org.). *Saberes ambientais*: desafios para o conhecimento disciplinar. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p.79-107.

COSTA, H.S.M. Mercado imobiliário, estado e natureza na produção do espaço metropolitano. In: COSTA, H.S.M. *et al*. (Org.). *Novas periferias metropolitanas*. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2006. p.101-124.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1992.

ESCOBAR, A. Constructing nature: Elements for a postestructural ecology. In: PEET, R.; WATTS, M. (Ed.). *Liberation ecologies*: Environment, development, social movements. London: Routledge, 1996. p.46-68.

HOUAISS, A.; VILLAR, M.S. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

LEFF, E. El movimiento ambiental y la democracia en América Latina. In: LEFF, E. *Ecologia y capital*: racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable. Mexico: Siglo Veintiuno Editores, 1994. p.366-389.

LYNCH, B.D. Instituições Internacionais para a proteção ambiental: suas implicações para a justiça ambiental em cidades latino americanas. In: ACSELRAD, H. (Org.). *A duração das cidades*: a sustentabilidade e o risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p.57-82.

McHARG, I.L. *Design with nature*. New York: John Wiley & Sons, 1992.

MEADOWS, D.H. *et al*. *The limits do growth*. New York: Universe Books, 1972.

MONTE-MÓR, R.L. Planejamento urbano no Brasil: emergência e consolidação. *Etc... Espaço, Tempo e Crítica*, v.1, n.1, p.71-95, 2007.

MONTIBELLER-FILHO, G. *O mito do desenvolvimento sustentável*: meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias. Florianópolis: Editora da UFSC, 2001.

OLIVEIRA, F.L. Sustentabilidade e Competitividade: a agenda hegemônica para as cidades do século XXI. In: ACSELRAD, H. (Org.). *A duração das cidades*: a sustentabilidade e o risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p.177-202.

PEET, R.; WATTS, M. Liberating ecology: Development, sustainability, and enviroment in na age of market triumphalism. In: PEET, R.; WATTS, M.l. (Ed.). *Liberation ecologies*: Environment, development, social movements. London: Routledge, 1996. p.1-45.

ROLNIK, R. Cidades feitas para excluir. *Carta Capital*, n.0512, Entrevista, São Paulo, set., 2008. Disponível em: <http://www.ecodebate.com.br/2008/09/09/cidades-feitas-para-excluir-entrevista-com-raquel-rolnik-relatora-especial-da-onu-para-assuntos-de-moradia/>. Acesso em: 23 out. 2013.

SACHS, I. Estratégias de transição para o século XXI. In: BURSZTYN, M. (Org.). *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Brasiliense, 1993. p.29-56.

SOUZA, M.L. *O desafio metropolitano*: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

VALE, B., VALE, R. *The autonomous house*. New York: Universe Books, 1975.

VIOLA, E.J.; LEIS, H.R. A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. In: HOGAN, D.J.; VIEIRA, P.F. (Org.). *Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável*. Campinas: Unicamp, 1992. p. 73-102.

Recebido em 20/9/2013, reapresentado em 20/2/2014 e aprovado em 1/4/2014.

ANDRÉ LUIZ PRADO | Universidade Federal de Minas Gerais | Escola de Arquitetura | Departamento de Projetos | R. Paraíba, 697, Funcionários, 30130-140, Belo Horizonte, MG, Brasil | *E-mail*: <*andreluizprado@ig.com.br*>.