A INSERÇÃO DA VARIÁVEL AMBIENTAL NO PLANEJAMENTO DO TERRITÓRIO

Marco Aurélio dos Santos*
José Antonio Sena do Nascimento*

1. Introdução; 2. A definição de planejamento; 3. Origens.

Agravamento dos problemas ambientais nas metrópoles e nas áreas rurais. Apresentação de como a variável ambiental foi e está sendo incorporada no planejamento territorial, desde os seus primórdios até a fase atual.

Palavras-chave:
Meio ambiente; planejamento territorial; políticas públicas; planejamento ambiental.

1. *Introdução*

Durante muito tempo, na história do planejamento territorial, a dimensão ambiental no trato da organização espacial foi pouco considerada. As questões urbanas, tanto em países desenvolvidos como nos subdesenvolvidos, estiveram muito — ou quase totalmente — dissociadas das questões ambientais.

O território (espaço físico em que habitamos) sempre foi concebido e gerido a partir de uma complexidade de parâmetros, que incluíam desde fatores locacionais, econômicos, sociais, estratégicos, até mesmo valores políticos. Esse processo de organização do espaço que se instrumentalizava pelo planejamento (aqui entendido como uma antecipação que define diretrizes para uso racional de um recurso qualquer) foi extremamente dinâmico e respeitou as regras de demandas vigentes em cada época.

No início o planejamento pautou-se principalmente pelo fator econômico como determinante no processo de decisão. A reestruturação da sociedade e da ordem econômica, o aparecimento de novas tecnologias e as mudanças nas relações sociais, decididamente, forçaram novas atitudes/concepções no ato de planejar. Hoje o planejamento territorial obedece a leis mais amplas, que incorporam novas exigências institucionais ou demandas da própria sociedade.

A questão ambiental surge dentro desse contexto: de um lado, forçada a ser considerada pelos planejadores a partir de uma legislação mais rigorosa ou por

*Geógrafos, mestrandos e pesquisadores do Programa de Planejamento Energético — Coppe/UFRJ. (Endereço: Coppe/Área de Energia — Bloco C — sala 211 — CEP 68565 — 21945 — Rio de Janeiro, RJ.)

pressões internacionais; de outro, ela existe hoje, concreta (embasada técnica e cientificamente) e instrumentalizada, como fator determinante nas opções de planejamento territorial.

Atualmente não se pode mais conceber formas de intervenção ou modificação no território que ocupamos, assim como na utilização dos estoques de recursos naturais, sem um engajamento na temática ambiental, pois existem diversos mecanismos inibidores (legislação, consciência popular, pressões internacionais) que não autorizam a modificação desses espaços e recursos sem uma avaliação preliminar dos impactos ambientais e sócioeconômicos dos projetos aí implementados.

2. *A definição de planejamento*

Planejamento é um termo que envolve conceitos bastante amplos. Segundo Gonzales Neto e Franco,[1] o planejamento pode ser visto como teoria, como processo, como sistema ou como instrumento aplicáveis a vários tipos e níveis de atividade humana, com objetivos variados que vão desde a alteração estrutural da sociedade até a simples composição de programas.

O planejamento, assim, pode ser considerado uma ação contínua que serve de instrumento dirigido para racionalizar a tomada de decisões individuais ou coletivas em relação à evolução de um determinado objeto; pode-se afirmar, também, que planejamento é a aplicação racional do conhecimento do homem ao processo de tomada de decisões para conseguir uma ótima utilização dos recursos, a fim de obter o máximo de benefícios para a coletividade.

Há muitas razões que podem ser apresentadas como justificativa para a intervenção pública sob a forma de planejamento. Sempre se afirma que o planejamento do uso de recursos escassos é mais racional que se deixar as forças do mercado atuarem livremente. Este é um argumento humanitário e, ao mesmo tempo, pragmático, baseado na crença de que as necessidades fundamentais de todos, na coletividade, devem ser supridas. Mesmo alguns defensores das forças de mercado, como Keynes, Beveridge e Galbraith, concordam que algum grau de intervenção pública na economia é necessário para compensar a falta de racionalidade do mercado em alguns aspectos, e prover ou coordenar serviços como habitação, educação e saúde para os grupos de baixa renda que, deixados ao sabor do mercado, não veriam as suas necessidades atendidas.

3. *Origens*

Desde o final do século passado começou a estruturar-se uma corrente de pensamentos teóricos que pretendia encontrar a solução dos problemas territoriais. A primeira fase caracterizou-se pelo aspecto intuitivo e pré-científico, no qual havia

[1] Gonzales Neto & Franco, Sueli. *Considerações em torno do planejamento urbano*. São Paulo, USP, 1982.

uma desvinculação entre as tentativas de solucionar problemas urbanos específicos e a compreensão da realidade urbana como um todo.

Nos países desenvolvidos, o planejamento urbano tem suas origens na segunda metade do século XIX, quando as legislações sobre saúde pública e as normas de edificações foram introduzidas para conter os excessos mais gritantes da acelerada urbanização que estava em curso, como parte do processo de industrialização. Com o passar dos anos, a intervenção governamental no processo de desenvolvimento aumentou bastante, e isto é bem evidenciado pelo escopo da legislação sobre o planejamento urbano. Em alguns países, como a Inglaterra, já durante a I Guerra Mundial foram introduzidas leis sobre edificações na cidade e nos subúrbios, além de planos mais gerais que versavam sobre o planejamento de uso dos recursos naturais. Vários outros países europeus introduziram, no período entre guerras, medidas que visavam uma melhor distribuição geográfica da população industrial, um melhoramento das relações campo-cidade, enfim, medidas que amenizassem de certa maneira os desequilíbrios regionais, e isso se refletiria no planejamento tanto urbano quanto regional.

A experiência dos países europeus, que durante o período do pós-guerra buscaram, além de reconstrução das cidades arrasadas, uma redução significativa das desigualdades em nível regional e urbano, foi bastante positiva nesse sentido, pois, a partir daí, passou-se a sistematizar o planejamento urbano, já que para diminuir essas desigualdades seria necessário buscar novos modelos de infra-estrutura industrial que estimulassem as economias locais.

É importante ressaltar que, embora a intervenção pública no uso do solo e nos padrões de construção tenha sido sempre crescente, essa intervenção, nos países de economia capitalista, tem atuado nos limites impostos pelo sistema, isto é, sempre acontece integrada à ótica do sistema capitalista de produção.

Os mecanismos pelos quais as autoridades de planejamento exercem sua função estão inseridos na necessidade de autorização que o empreendedor individual ou a firma precisam obter junto a esses órgãos para exercerem suas atividades. As propostas para novas construções e alterações ou mudança no uso do solo existente precisam ser submetidas ao escrutínio e decisão das autoridades locais e de planejamento local, cuja função é preparar planos para sua área de atuação.

Atualmente a expansão do escopo da intervenção pública através das políticas de planejamento do uso do solo tem sido acompanhada por uma maior preocupação dos profissionais da área com questões que até há pouco tempo não eram tratadas adequadamente. A questão ambiental, entretanto, apesar de ser mencionada entre as justificativas para o planejamento urbano tradicional, quando se falava em "salvaguardar a natureza", é um caso típico de abordagem inadequada, já que a inter-relação dos aspectos sociais, econômicos e ecológicos não era bem estabelecida.

Nas economias subdesenvolvidas muito menos se pensou em estabelecer inter-relacionamentos da visão tradicional do planejamento urbano e da ótica ambiental. Na maioria das vezes, o que se observou foi um crescimento caótico, periférico, amplo de anomalias, com extrema tendência à polarização e exaustão dos recursos naturais. O planejamento existiu, mas foi concebido de forma a justificar o modelo vigente das relações internacionais, que se fazia, de forma expropriante, em detri-

mento dos recursos naturais e induzindo aos contrastes internos que observamos hoje em dia.

Para Seeleberger,[2] as infra-estruturas modernas existentes estão impostas sobre uma infra-estrutura social e econômica bastante retardada. Dentro das áreas metropolitanas na América Latina fica configurado que existe um desequilíbrio inter e intra-regional bastante significativo. Segundo o autor, para reverter esse desequilíbrio é necessário haver um ordenamento e controle, com a promoção e disseminação de formas de desenvolvimento mais harmônicas.

Ainda sobre a metropolização, ele considera que a superação desses contrastes poderia ser alcançada se talvez existisse uma verdadeira caracterização ecológica das cidades. Sob a ótica do meio ambiente, pode-se apreciar mais drasticamente o fenômeno da polarização interna e da segregação espacial nas cidades.

A interface planejamento urbano e meio ambiente deve centrar esforços para a sua concretude, principalmente na prevenção e na formulação de diretrizes do uso e da exploração dos recursos naturais que mais se aproximem de sua realidade.

Em Westman[3] o raciocínio ou idéia básica da legislação sobre o uso do solo é a prevenção dos danos ambientais causados por atividades, tanto em propriedades particulares quanto em áreas públicas, evitando que o uso ou a exploração dos recursos impliquem prejuízo para a comunidade como um todo. O conceito de ecossistema tem de ser bem compreendido e utilizado de forma a orientar tal intervenção no uso do solo. Segundo Bartelmus,[4] uma abordagem ecologicamente integrada deve levar em conta os fluxos de energia e matérias-primas, além das dimensões biológicas, socioculturais, econômicas e psicológicas. Os ecossistemas naturais e antrópicos diferem nos seus "objetivos" e na maneira pela qual esses objetivos são alcançados. Para que se possa entender as forças que resistem ou se contrapõem aos impactos humanos nos ecossistemas, é necessário conhecer sua dinâmica e, em particular, os aspectos qualitativos do ambiente. A maioria dos impactos que afetam os ecossistemas deriva de atividades de desenvolvimento socioeconômico; portanto, é necessária a adoção de critérios ecológicos nos planos e nas políticas de desenvolvimento.

A solução que compatibiliza tais opções e diretrizes é o ecodesenvolvimento ou desenvolvimento auto-sustentável em nível local e regional, coerente com os potenciais da área envolvida.

Esta definição de ecodesenvolvimento sugere uma nova abordagem no planejamento do desenvolvimento, com algumas características básicas:

a) satisfação das necessidades básicas da população;

b) desenvolvimento de um ecossistema social satisfatório;

c) uso racional (não-degradante e não-desperdiçante dos recursos naturais, em solidariedade com as futuras operações);

[2] Seeleberger, Sérgio H. *Desenvolvimento, planejamento e metropolização na América Latina.* Rio de Janeiro, Coppe, mimeogr.

[3] Westman, W. E. *Ecology impact assessment and environmental planning.* Wiley & Sons, 1985.

[4] Bartelmus, Peter. *Environment and development.* Allen & Unwin, 1986.

d) uso de procedimentos produtivos alternativos;
e) uso de recursos energéticos alternativos, em particular da capacidade regional;
f) desenvolvimento e uso de ecotécnicas;
g) estabelecimento de uma estrutura governamental que assegure que a população participe da elaboração e previsão de quaisquer inadequações resultantes do processo;
h) preparação educacional para se criar uma consciência ecológica, inclusive no planejamento do desenvolvimento.

Utilizando o conceito de ecodesenvolvimento, advindo da reformulação das políticas de desenvolvimento e atribuindo especificamente ao planejamento urbano uma visão mais holística, integradora, totalizante, certamente poderão surgir melhores efeitos do ato de planejar.

Griffith[5] mostra-nos que o zoneamento ambiental constitui outro instrumento indispensável para conciliar imperativos do desenvolvimento econômico com a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente. Em seu trabalho, destaca o papel do planejamento engajado com tal zoneamento e afirma que o modelo tradicional elaborado por muitos países adiantados não surte mais efeito hoje em dia, devido à padronização, à pouca adaptação às condições específicas de cada região e à dinâmica ambiental. Para o autor, uma das ineficiências do planejamento é a falta de rigor na legislação e na fiscalização, que permite apropriações indébitas dos recursos naturais.

Em artigo sobre planejamento de território, Grinover[6] relata que a evolução dos instrumentos legais e institucionais possibilitou o planejamento de novas formas de tratamento na gestão e organização do espaço. A exigência de um tratamento especial para os assuntos ligados ao meio ambiente conferiu, direta ou indiretamente, aos técnicos planejadores, responsabilidade pela questão da disponibilidade dos estoques de recursos naturais e o uso do solo.

Essa nova responsabilidade exige estreita relação entre certo nível de qualidade ambiental e o processo de desenvolvimento socioeconômico. A fim de preservar, restaurar ou melhorar a capacidade do meio ambiente para sustentar o processo de desenvolvimento, especialmente a longo prazo, é imprescindível uma política ambiental coerente.

A política ambiental se manifesta em medidas agrupadas em quatro categorias principais, de acordo com os seus objetivos: medidas de controle, de incentivo ou estímulo, de recuperação e de proteção ambiental.[7]

Ainda que na maioria dos países a tendência seja reduzir a intervenção do Estado na economia, é inquestionável o papel das instituições públicas na conservação ambiental.

[5] Griffith, James Jackson. Zoneamento: uma análise crítica. *Revista Ambiente*, São Paulo, Cetesb, *3*(1), 1989.

[6] Grinover, Lúcio. O planejamento físico-territorial e a dimensão ambiental. *Cadernos Fundap*, São Paulo, Fundação de Desenvolvimento Administrativo, *9:(6): 25-32, 1989.*

[7] Monozowski, Elisabeth. Política ambiental e desenvolvimento no Brasil. *Cadernos Fundap*, São Paulo, Fundação de Desenvolvimento Administrativo, *9* (6): 15-24, 1989.

As considerações anteriores, acompanhadas da introdução de análises sistemáticas dos efeitos ambientais ocasionados pelas intervenções de projetos sobre o meio ambiente, ou melhor, as avaliações de impactos ambientais podem constituir um importante avanço para maior conscientização dos problemas de uso dos recursos naturais e da qualidade do ambiente, que hoje ainda é escassa nos instumentos de planejamento e de gestão do território, em nível nacional, regional e local. A discussão sobre avaliação de impactos ambientais e os resultados decorrentes podem servir para melhorar a racionalidade do processo de planejamento territorial.

Até agora, os desafios imediatos do crescimento econômico impediram a incorporação eficaz da dimensão ambiental no planejamento do desenvolvimento econômico e social e no planejamento territorial da América Latina. A falta de resposta e o tratamento escasso ou nulo dado ao tema ambiental na teoria econômica clássica e neoclássica motivaram, particularmente na década de 70, o questionamento dessa teoria por parte de alguns e a cobrança de complementações e modificações por parte de outros.

Dessa crítica e desse questionamento, surgidos principalmente na última década, pode-se chegar a algumas conclusões capazes de contribuir para a maior coerência dos sistemas de planejamento em relação à dimensão ambiental:

— o mercado não é o mecanismo adequado para que se percebam os aspectos ambientais do desenvolvimento;
— não é possível colocar no mesmo plano hierárquico as leis físicas, ecológicas, políticas, sociais ou econômicas;
— as novas exigências de recursos e espaços não têm de levar em conta uma resposta tecnológica automática;
— os países do Terceiro Mundo devem olhar sua gestão ambiental com prioridades diferentes daquelas dos países desenvolvidos;
— os ecossistemas têm capacidade limitada de sustentação que, superada, influirá na deterioração do próprio ecossistema, constituindo uma variável importante na interpretação dos diferentes níveis de desenvolvimento (daí a importância, do ponto de vista ambiental, do planejamento a longo prazo).

Para concluir, é fundamental ressaltarmos que abrir o processo de planejamento a objetivos ambientais, como está sendo feito em vários países, inclusive no nosso, não significa organizar uma nova hierarquia de valores que tenha em primeiro lugar os valores ambientais. Significa, antes de tudo, tornar explícitos os conteúdos implícitos, tornar transparentes as decisões, e avaliar seus efeitos; isto é, significa tentar melhorar o conteúdo e a eficácia do planejamento territorial, e não jogar fora o patrimônio de experiências e instrumentos até agora arduamente reunidos.

Summary

INSERTING THE ENVIRONMENTAL VARIABLE IN TERRITORIAL PLANNING

The environmental questions are, undoubtedly, one of the most important questions of our days. The growing number of environmental problems that occur not

only in the big metropolis but also in the countryside warns to the need to consider environmental aspects on public intervention scope that comes in the territorial planning. Although both the environmental problems that are getting worse now, and territorial planning action are not very recents, it was just in a very recent time that the environmental question deserve the attention from the planning authorities.This paper intends to show how the environmental aspects were and are still being inserted in the territorial planning, since the very beginning, till the atual phase, when these questions begin to be present in the scope of planning in a comprehensive level.