

Raíssa Cristina Pôssa Terra

O lugar do desenvolvimento sustentável nas políticas públicas belorizontinas

Belo Horizonte
2021

Raíssa Cristina Pôssa Terra

O lugar do desenvolvimento sustentável nas políticas públicas belorizontinas

Monografia apresentada ao Curso de Especialização sobre Sustentabilidade em Cidades, Edificações e Produtos da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Especialista.

Orientador: Natália Aguiar Mol

Belo Horizonte
2021

FICHA CATALOGRÁFICA

T323I

Terra, Raíssa Cristina Pôssa.

O lugar do desenvolvimento sustentável nas políticas públicas
belorizontinas [manuscrito] / Raíssa Cristina Pôssa Terra. - 2021.

75f. : il.

Orientadora: Natália Aguiar Mol.

Monografia (especialização) – Universidade Federal de Minas Gerais,
Escola de Arquitetura.

1. Desenvolvimento sustentável. 2. Políticas públicas – Belo Horizonte
(MG). 3. Política urbana – Belo Horizonte (MG). 4. Política ambiental – Belo
Horizonte (MG). I. Mol, Natália Aguiar. II. Universidade Federal de Minas
Gerais. Escola de Arquitetura. III. Título.

CDD 363.7



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
ESCOLA DE ARQUITETURA - EAUFMG
Rua Paraíba, 697 – Funcionários
30130-140 – Belo Horizonte – MG - Brasil

Telefone: (031) 3409-8823

FAX (031) 3409-8822

ATA DA REUNIÃO DA COMISSÃO EXAMINADORA DE TRABALHO DE MONOGRAFIA DA ALUNA Raíssa Cristina Pôssa Terra COMO REQUISITO PARA OBTENÇÃO DO CERTIFICADO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM SUSTENTABILIDADE EM CIDADES, EDIFICAÇÕES E PRODUTOS.

Às dezesseis horas do dia 23 de Março de 2021, reuniu-se em teleconferência privada, devido ao COVID-19, a Comissão Examinadora composta pela Profa. Natália Aguiar Mol Orientadora-Presidente, pela profa. Rejane Magiag Loura, designada pela Comissão Coordenadora do Curso de Especialização em Sustentabilidade em Cidades, Edificações e Produtos, para avaliação da monografia intitulada **“O lugar do desenvolvimento sustentável nas políticas públicas belorizontinas”** de autoria da aluna **Raíssa Cristina Pôssa Terra**, como requisito final para obtenção do Certificado de Especialista em Sustentabilidade em Cidades, Edificações e Produtos. A citada Comissão examinou o trabalho e, por unanimidade, concluiu que a monografia atende às exigências para a obtenção do Certificado de Conclusão do Curso, com necessidade de ajustes no texto, atribuindo ao trabalho setenta e cinco (75) pontos, Conceito C. A banca considerou o prazo de noventa (90) dias, contados a partir da data da banca, para revisão e ajustes no texto. A Comissão recomenda que sejam encaminhados: 01(hum) exemplar digital ao Repositório da UFMG, após as correções sugeridas.

Belo Horizonte, 23 de Março de 2021

Prof. Dra. Natália Aguiar Mol
Orientadora-Presidente

Assinado digitalmente por Rejane Magiag Loura
DN: C=BR, OU=Professora Associada, O=Escola de Arquitetura - Universidade Federal de Minas Gerais, CN=Rejane Magiag Loura, E=rejaneml@gmail.com
Razão: Eu estou aprovando este documento
Localização: Belo Horizonte
Data: 2021-03-23 16:40:41

Prof. Dra. Rejane Magiag Loura
Membro Titular

*Dedico este trabalho a meu amado avô, Paulo Terra,
professor, poeta e um grande incentivador. Fez história e
deixou grandes ensinamentos.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que contribuíram com meu trabalho, seja me incentivando, apoiando ou criticando. Agradeço à minha orientadora Dr.^a Natalia Aguiar Mol por me orientar com tanta dedicação e por me fazer acreditar que seria uma vitória. Agradeço aos servidores da prefeitura de Belo Horizonte que colaboraram com a construção do trabalho. Agradeço à Escola de Arquitetura da UFMG, especialmente à equipe da Pós-graduação. Aos amigos da especialização e aos da vida. À minha família e a meu namorado, pelo apoio e respeito sempre com minha profissão. E, principalmente, à Deus, por me dar discernimento e me iluminar em minha trajetória sempre.

“Os espelhos são usados para ver o rosto, a arte para ver a alma.”

George Bernard Shaw

RESUMO

A questão ambiental e sua estruturação foi um processo sinuoso até chegar às premissas de desenvolvimento sustentável, tanto no contexto internacional quanto a nível local. No caso da cidade de Belo Horizonte, isso não foi diferente. O presente trabalho abordará um breve histórico do processo de emergência das questões ambientais em todo o mundo e no Brasil, a fim de analisá-lo em Belo Horizonte. Além disso, o trabalho abordará também a evolução dos conceitos e da interpretação do que foi identificado como “problemas ambientais”, bem como a incorporação do termo “desenvolvimento sustentável” na política urbana belorizontina. Para a investigação desse processo, foi necessário fazer uma linha do tempo dos marcos internacionais acerca da história da discussão ambiental, associando-os ao Brasil. Posteriormente, por meio de associação, foi pontuado como esses marcos refletiram na história belorizontina e quais foram as definições e estratégias tomadas a partir disso. Por fim, a política urbana foi identificada como forte propagadora do desenvolvimento sustentável na gestão da cidade, então, afinou-se a análise para seus principais instrumentos que tinham como vertente nesse sentido.

Palavras-chave: Desenvolvimento Sustentável, Política Urbana, Política ambiental.

ABSTRACT

The environmental issue and its structuring was a tortuous process until it reached the premises of sustainable development, both in the international context and at the local level. In the case of the city of Belo Horizonte, this was no different. The present work will present a brief history of the process of emergence of environmental issues worldwide and in Brazil, in order to analyze it in Belo Horizonte. In addition, the work will also address the evolution of concepts and the interpretation of what has been identified as "environmental problems", as well as the incorporation of the term "sustainable development" in urban policy in Belo Horizonte. In order to investigate this process, it was necessary to draw up a timeline of international landmarks about the history of environmental discussion, associating them with Brazil. Subsequently, associating the timeline and its landmarks, it was pointed out how these marks reflected in Belo Horizonte's history and what were the definitions and strategies taken from that. Finally, urban policy was identified as a strong propagator of sustainable development in the management of the city, so the analysis narrowed down to its main instruments that had a strand in this direction.

Keywords: Sustainable Development, Urban Policy, Environmental Policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Lista de figuras:

Figura 1	Organograma PPAG 2018-2021	Pág. 49
Figura 2	Projetos estratégicos de sustentabilidade ambiental PPAG 2018-2021	Pág. 49
Figura 3	Projetos estratégicos de habitação, urbanização, regulação e ambiente urbano PPAG 2018-2021	Pág. 50
Figura 4	Modelo simplificado de sistema político de Easton	Pág. 53
Figura 5	Modelo Ciclo das Políticas Públicas, de autoria de Raeder	Pág. 56
Figura 6	Modelo dos Fluxos Múltiplos de Kingdon	Pág. 57
Figura 7	Quadro síntese dos marcos relacionados ao desenvolvimento sustentável a partir da década de 1970	Pág. 66

Lista de tabelas:

Tabela 1	Evolução da legislação ambiental brasileira por períodos (1930-2015)	Pág. 25
Tabela 2	Reservas Particulares Ecológicas existentes em Belo Horizonte	Pág. 35
Tabela 3	Resumo da avaliação dos indicadores por área de resultados – 2013	Pág. 47

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CETESB: Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
CF: Constituição Federal de 1988
CMMCE: Comitê sobre Mudanças Climáticas e Ecoeficiência
CMPU: Conferência Municipal de Política Urbana
CNPU: Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Políticas Urbanas
CONAMA: Conselho Nacional do Meio Ambiente
COP: Conferência das Partes
CUNMAD: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
EIA: Estudo de Impacto Ambiental
IBAMA: Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais
IBDF: Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
ICLEI: Local Governments for Sustainability
LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA: Lei Orçamentária Anual
MIT: Massachusetts Institute of Technology
NAU: Nova Agenda Urbana
ODM: Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU: Organização das Nações Unidas
PBH: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
PD: Plano Diretor
PNUMA: Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
RIMA: Relatório de Impacto Ambiental
RPE: Reserva Particular Ecológica
SEMA: Secretaria Especial do Meio Ambiente
SISNAMA: Sistema Nacional do Meio Ambiente
SMMA: Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SMPOG: Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão
SUDEPE: Superintendência de Desenvolvimento da Pesca
SUDHEVA: Superintendência da Borracha
SUFIS: Subsecretaria de Fiscalização
SUPLA: Subsecretaria de Planejamento

SUREG: Subsecretaria de Regulação Urbana

UC: Unidade de Conservação

UNFCCC: Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima

WWF: World Wild Fund

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	Objetivos.....	13
1.2	Justificativa.....	14
1.3	Metodologia.....	14
2	CAPÍTULO I: HISTÓRICO E CONTEXTUALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO BRASIL	15
2.1	A trajetória das discussões ambientais globais.....	16
2.1.1	Década de 1970	17
2.1.2	De 1980 a 1999.....	18
2.1.3	De 2000 a 2010.....	21
2.1.4	De 2010 até os dias atuais.....	22
2.2	A trajetória da política ambiental no Brasil.....	23
2.2.1	Década de 1970	26
2.2.2	De 1980 a 1999.....	27
2.2.3	De 2000 a 2010.....	28
2.2.3	De 2010 até os dias atuais	29
3	CAPÍTULO II: POLÍTICAS AMBIENTAIS EM BELO HORIZONTE	30
3.1	Questões ambientais	30
3.2	Política urbana em Belo Horizonte	37
3.3	Implantação das agendas internacionais em Belo Horizonte	43
3.4	Plano Plurial de Ação Governamental.....	46
4	CAPÍTULO III: REVISÃO TEÓRICO-CONCEITUAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ANÁLISE	51
4.1	Revisão conceitual de políticas públicas.....	51

4.2	Análise das políticas públicas	58
<u>5</u>	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	68
	REFERÊNCIAS.....	71

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema a discussão acerca da origem e evolução das políticas públicas de desenvolvimento sustentável na cidade de Belo Horizonte, Minas Gerais. Com o objetivo de compreender como e quando foi o surgimento do desenvolvimento sustentável na cidade, sua evolução e como ele é abordado nos dias atuais, buscou-se situar a política ambiental de Belo Horizonte e compará-la aos marcos nacionais e globais.

Além de discutir sobre os conceitos que permeiam o desenvolvimento sustentável e políticas ambientais, foi necessário fazer um breve referencial teórico acerca da conceituação de políticas públicas no geral.

A partir da cronologia das políticas ambientais e de desenvolvimento sustentável nas esferas internacional, nacional e local, associado aos conceitos de políticas públicas bem como sua análise e modelos, foi possível trazer à tona analiticamente a trajetória vivida por Belo Horizonte.

1.1 Objetivos

Objetivo geral

O objetivo da pesquisa é compreender como foi o processo de emergência das políticas e legislações ambientais de Belo Horizonte a fim de identificar o surgimento do desenvolvimento sustentável para classificá-lo como diretriz ou como política no contexto da cidade.

Objetivos específicos

- Compreender os marcos internacionais relacionados ao desenvolvimento sustentável;
- Compreender como a cidade de Belo Horizonte implementou as agendas internacionais;
- Compreender como se desenvolveram as políticas ambientais em Belo Horizonte.

1.2 Justificativa

A abordagem do desenvolvimento sustentável em Belo Horizonte ainda apresenta uma grande lacuna bibliográfica, ou seja, essa discussão é pouco aprofundada na academia. Por isso, o estudo mais focalizado nesse tema contribuirá bastante para a compreensão desse processo.

Além disso, a discussão acerca do desenvolvimento sustentável é recente e presente nas diversas escalas a nível global, o que não deixa de classificá-la como muito importante.

Outro ponto interessante é o fato de que o Plano Diretor de 1996 apresentava conceitos acerca das questões ambientais, no entanto, não era bem formulado e fundamentado quanto às diretrizes e instrumentos para que fossem colocados em prática. O Novo Plano Diretor de Belo Horizonte, por sua vez, teve como base a Nova Agenda Urbana e nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, instrumentos consolidados pela Organização das Nações Unidas. O paralelo entre os destaques e lacunas entre as leis dos planos diretores trazem grande contribuição nesse contexto.

1.3 Metodologia

O presente trabalho busca compreender como surgiu o conceito de desenvolvimento sustentável na cidade de Belo Horizonte. Para isso, o estudo se inicia de um recorte do contexto macro para chegar ao micro e, a partir disso, será possível uma análise com mais detalhes. Serão mapeados os marcos históricos relativos à questão ambiental global e eles serão relacionados com o contexto brasileiro. Em seguida, o recorte de Belo Horizonte delimitará a cronologia do processo de surgimento do desenvolvimento sustentável na cidade. A partir de então, será aplicada a teoria de análise de política conhecida como Fluxos Múltiplos de Kingdom.

Como etapas do estudo, foram realizadas entrevistas semi-diretivas com atores do processo, bem como uma revisão bibliográfica acerca do tema e da análise das políticas públicas.

2 CAPÍTULO I: HISTÓRICO E CONTEXTUALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO BRASIL

O presente capítulo visa apresentar um breve histórico do surgimento das pautas ambientais globais, a forma com que as nações lidaram com esse processo, o posicionamento dos países quanto à questão ecológica e quais foram as políticas e mecanismos de gestão desenvolvidos pelo Brasil nesse contexto.

Como forma de apresentar mais claramente como se deu esse processo, o capítulo será dividido em duas partes: os marcos internacionais relativos aos problemas e conquistas - conferências, acordos, planos e metas - ambientais, bem como o posicionamento do Brasil em relação às ações globais e o processo de surgimento e implementação das políticas ambientais no contexto nacional.

A segunda parte do capítulo tratará do processo de surgimento e implementação das políticas ambientais no contexto nacional.

O desenvolvimento sustentável é um conceito presente e abordado no presente estudo. Henri Acselrad (2000), Nicholas Stern (Relatório Stern, 2006), Al Gore (2006) foram alguns dos estudiosos que apresentaram sua definição do conceito. Apesar de existirem diferentes linhas de pesquisa acerca dele, é importante explicitar que o conceito de desenvolvimento sustentável que será considerado aqui é aquele apresentado no Relatório de Brundtland, formulado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que define: “desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem as suas próprias necessidades”. O conceito de Brundtland é sucinto e aborda com clareza a temática em estudo, sem estabelecer recorte que pautou outra temática, como é o caso do conceito de Acselrad, que abrange o contexto social. Além disso, o conceito de desenvolvimento sustentável ganhou uma vertente mais questionadora e negativa no que diz respeito aos impactos causados pela ação antrópica no meio ambiente, visto que atualmente, é necessário resgatar aquilo que o ser humano consumiu sem considerar a escassez. Como esse não é o propósito do presente estudo, adotar o conceito do Relatório do Brundtland nos permite avançar melhor.

2.1 A trajetória das discussões ambientais globais

No início do século XX, apenas 10% da população mundial vivia nas cidades. No entanto, um século depois, metade de toda a população mundial já ocupava o meio urbano. Em *Cidades para um pequeno planeta* (2001), o arquiteto Richard Rogers apresentou estudo estimando que, por volta de 2025, três a cada quatro pessoas morariam em áreas urbanas.

O período entre a Revolução Industrial até os dias atuais foi caracterizado por transformações que acarretaram grande impacto no meio ambiente. As transformações ocorridas são fruto da expansão urbana industrial que sucedeu o êxodo rural, processo de saída das pessoas do campo para morar nas cidades, fato que trouxe inúmeras consequências ambientais.

Associado a esse processo de êxodo rural, a população do planeta cresceu muito e, conseqüentemente, o aumento do consumo foi exponencial. Então, a demanda por matéria prima tornou-se ainda maior, a produção crescente e o consumo desenfreado. Atualmente, as cidades são as maiores responsáveis tanto pela produção industrial quanto pelo consumo dos produtos, fato que acarretou na destruição do equilíbrio ecológico do planeta (ROGERS, 2001).

O desenvolvimento dos chamados “países de primeiro mundo” se deu pelo apoio e financiamento dos governos nacionais. No caso do Brasil isso não foi diferente. O Estado interveio no processo de crescimento e industrialização, proporcionando infraestrutura mínima para que ele acontecesse, já em meio a um processo de urbanização desordenada.

O período 1968-1973 ficou conhecido como “milagre econômico brasileiro” em função de um grande crescimento do PIB (Produto interno bruto) do país (GIAMBIAGI, 2008). Como se propõe pelo modelo capitalista, também vigente no Brasil nessa época, a concentração de renda acarretou o aumento dos desníveis sociais. Diante dessa situação, a população se viu muito vulnerável quanto às questões de saneamento, saúde pública e más condições de habitação. Esse processo foi crescendo ainda mais visto que a população de baixa renda não tinha voz ativa e muitas vezes não compreendia o que estava acontecendo (MENEZES, 1997). Então, o chamado

“movimento ambientalista” começou a emergir na década de 1970 visto que nesse período a humanidade começou a vislumbrar algumas consequências de século de extração de recursos não renováveis. Tratava-se de um grupo pequeno de pessoas e associações que se preocupava com o meio ambiente, mesmo que o tema ainda fosse bastante incipiente (VIOLA & LEIS, 1995).

2.1.1 Década de 1970

No contexto global, em março de 1972, o Clube de Roma¹, em parceria com estudiosos do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), publicou um documento chamado *The Limits to Growth*. Esse documento destacou-se por apresentar uma perspectiva negativa do progresso mundial considerando a maneira que estava se configurando naquela época, conduzindo o planeta para o esgotamento de seus recursos naturais (LAGO, 2006).

Nesse sentido, a Organização das Nações Unidas (ONU) mostrou-se como órgão fundamental para o fomento da discussão em torno de temas ambientais. Em 1972, alguns meses após a publicação de *The Limits to Growth*, promoveu a Conferência de Estocolmo, oficialmente chamada “Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano”, o primeiro evento de grande relevância organizado pela ONU para a discussão de problemas ambientais globais, em plena Guerra Fria, momento em que duas potências mundiais travavam uma disputa política e ideológica completamente desconectada do contexto ambiental.

O Brasil foi uma das nações resistentes ao reconhecimento da problemática ambiental, alegando que tal discurso era uma estratégia adotada por grandes potências para manter os chamados “países de terceiro mundo” estagnados. A pressão internacional, no entanto, influenciou a criação de um órgão brasileiro voltado para a questão ambiental, em 1973. Independente disso, o Brasil não apresentava um conceito claro de política ambiental e, pelo contrário, não tinha expertise capaz de promover a operacionalidade na área (MENEZES, 1997).

Como resultado da Conferência de Estocolmo foi criado também o chamado

¹ O Clube de Roma foi um grupo criado em 1968, que englobava estudiosos e intelectuais que tinha como objetivo discutir assuntos relativos à política, economia, meio ambiente e desenvolvimento sustentável.

Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Tal programa foi fundamental para que houvesse continuidade nos debates na escala nível global. Ainda hoje, o PNUMA² é o órgão dentro da ONU de maior importância para a tal discussão.

Foi portanto, no início da década de 1970 e nesse contexto, que iniciam-se questionamentos sobre a situação ambiental global e desenham-se políticas introdutórias com a finalidade de regulamentá-las. No entanto, o modelo de desenvolvimento econômico da época se opunha ao ambientalismo. Havia, então, uma grande dicotomia nesse processo, visto que grande parte das nações delineavam seus projetos em função do crescimento econômico, fato que dificultou as conquistas ecológicas (MENEZES, 1997).

De acordo com Viola (1987), no período do governo militar brasileiro, os debates ambientalistas quase não tiveram repercussão porque as questões ambientais eram antagônicas ao desenvolvimento proposto na época.

Na década de 70, de acordo com autor, a evolução no sentido da questão ambiental apresentou caráter quantitativo e não qualitativo, ou seja, os órgãos e políticas responsáveis pela regulamentação e mitigação dos problemas ambientais eram subordinados à questão desenvolvimentista, fato que impedia sua implementação eficaz. Apenas no final da mesma década foi que o Brasil começou a sentir impactos econômicos e ambientais vinculados aos problemas ecológicos. Um exemplo disso foi a cidade de Cubatão, localizada na baixada santista, conhecida mundialmente por sua névoa cinza resultante da poluição atmosférica, impactando até na má formação de recém-nascidos (SILVA, 2019).

As ações e iniciativas propostas nessa época estavam relacionadas à correção das ações nocivas à questão ambiental, sem previsão de novos caminhos que não causassem tal mal, provocando um movimento cíclico. Além disso, as propostas de ações eram direcionadas aos empreendedores, excluindo a inserção da sociedade civil, fato que atrapalhava a possível evolução dela nesse sentido.

2.1.2 De 1980 a 1999

² O PNUMA foi um programa criado pela Organização das Nações Unidas (ONU) cujo principal objetivo era promover mecanismos de conservação do meio ambiente em uma diretriz que baseasse no uso sustentável de recursos naturais (OLIVEIRA, 2012).

Em 1985, a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio foi uma reunião que contou com a participação de algumas nações, com o intuito de oficializar a preocupação com a destruição da camada de ozônio. O acordo foi firmado na convenção e entrou em vigor três anos depois (CETESB, 2020). Em 1987, como reflexo das Conferências de Estocolmo (1972) e Viena (1985), formou-se o Protocolo de Montreal, tratado que impunha obrigações específicas para cada um dos Estados Partes com o objetivo de mitigar a produção e consumo de substâncias capazes de destruir a camada de ozônio (PROTOCOLO DE MONTREAL, 2017).

Foi somente em 1987, com a publicação do Relatório de Brundtland (1987), intitulado *Nosso Futuro Comum*³, que propunha o alinhamento dos interesses de desenvolvimento econômico com a situação ambiental global, que se configurou o princípio da formulação do conceito de desenvolvimento sustentável (SIQUEIRA, 2020).

Na década de 90, mais precisamente em 1992, ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CUNMAD), também conhecida como Rio-92 ou ECO-92, reunindo delegações de 172 países. De acordo com Maurice Strong, diretor executivo fundador do PNUMA, essa foi claramente a convenção intergovernamental mais importante já realizada na história da humanidade (LAGO, 2006). Um dos destaques, dentre tantos, das repercussões dessa conferência foi que se consagrou de fato o conceito de desenvolvimento sustentável, associado à dimensão econômica, social e ambiental. A partir desse conceito, afirmou-se a parcela de responsabilidade de cada país, sua população e governantes. A escolha do Brasil para sediar a conferência se deu em função da devastação da Amazônia e do assassinato do ambientalista Chico Mendes em 1988.

Em um cenário muito heterogêneo no que se refere às condições de desenvolvimento dos diversos países, chegou-se à conclusão de que os países em desenvolvimento necessitariam de apoio financeiro e tecnológico para acompanhar o proposto desenvolvimento sustentável. Ressalta-se o fato de que um evento desse porte apresentaria divergências de ideais e formulação de estratégias políticas, visto que as

³ *Nossa Futuro Comum* ou *Our Common Future*, em inglês, foi elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento.

grandes potências buscavam desenvolver-se ainda mais e não estavam necessariamente interessadas em contribuir com as menores para o combate aos problemas ambientais.

Diante do cenário da Rio-92, foi elaborada a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). Foram, então, definidos os compromissos e missões para cada nação, considerando sua circunstância na época (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE).

Como resultados da conferência, foram elaborados documentos que deram continuidade na discussão. São eles: Agenda 21; Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e o Desenvolvimento; Convenção sobre Mudanças Climáticas; Convenção sobre a Biodiversidade e Declaração de Princípios sobre Florestas.

A Agenda 21 foi o documento que mais se destacou com a conclusão da Rio-92, pelo fato de apresentar um conteúdo extenso que buscava reforçar a necessidade de cooperação internacional quanto ao desenvolvimento sustentável. Não foi um documento apenas para orientar governantes, mas também para incluir a participação da sociedade civil por meio de ONGs, movimentos populares e universidades (LAGO, 2006).

Elaborada na conferência, a Agenda 21 apresenta caráter global, sendo considerada um instrumento de planejamento que “concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica” para construir cidades sustentáveis (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE). No caso da Agenda 21 brasileira, elegeu-se 21 eixos prioritários para cobrir quase completamente o âmbito das políticas públicas que foram considerados diretrizes para a formulação delas. O documento é composto por 40 capítulos que apresentam programas descrevendo objetivos, atividades e instrumentos para orientar a sua implementação. Impulsionados pela discussão emergente e de grande relevância, os governos nacionais, regionais e locais se empenharam na construção de Agendas 21 para que fossem implementadas ações capazes de atingir as metas do país (COUTINHO, 2008).

A Rio-92 foi, portanto, um evento de impacto global, com propostas até então inovadoras quando comparadas ao Protocolo de Montreal. Os resultados não foram aqueles esperados pelos organizadores, visto que a principal meta de transferência de recurso para países em desenvolvimento não foi concluída. A “Declaração do Rio

de Janeiro”, documento resultante do evento, que contava com 27 princípios relativos às questões de desenvolvimento sustentável e proteção ambiental.

Alguns anos após a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, como resultado das discussões no evento, foi assinado o Protocolo de Quioto, em 1997, no Japão. Tratava-se de um acordo internacional no qual países industrializados se comprometiam a reduzir as emissões dos gases causadores do efeito estufa. Considerando as emissões de cada nação, a proposta era que a contribuição na redução fosse proporcional, ou seja, aqueles países caracterizados por maior nível de emissão se comprometeriam a reverter a situação proporcionalmente aos malefícios que causavam. Os Estados Unidos, maior emissor de gases estufa, foi o primeiro a recusar as propostas do Protocolo, o que comprometeu de certa forma o objetivo principal.

Os avanços relacionados ao reconhecimento dos problemas ambientais e discussão de ações atreladas ao desenvolvimento sustentável podiam ser notados no final da década de 1990. A Rio-92 e a Agenda 21 haviam deixado um legado de extrema importância para o planeta no que dizia respeito a suas propostas e planos. No entanto, a desarmonia entre a formulação de propostas e sua implementação relacionada ao comprometimento dos países ainda era visível, uma vez que os interesses econômicos se sobrepunham às questões ambientais.

2.1.3 De 2000 a 2010

A Cúpula do Milênio das Nações Unidas foi um evento que ocorreu no ano de 2000, na sede da ONU, em Nova Iorque. Como resultado desse evento, temos o surgimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Eram oito objetivos que buscavam o progresso mundial com ações de combate à pobreza e fome. De acordo com relatórios emitidos pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), os ODM foram bem sucedidos, apresentando efetividade na diminuição da pobreza extrema, embora ainda existam pessoas em condições desumanas. Foram emitidos cinco relatórios de 2004 a 2014, analisando os objetivos e quais suas repercussões. No último relatório, em 2014, foi dado um panorama da evolução dos ODM e teve-se grande destaque à questão da erradicação (IPEA, 2014).

Dez anos decorridos da Rio-92, ocorreu a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, na cidade de Joanesburgo, que ficou conhecida como Rio+10. O então secretário geral da ONU reconheceu a dificuldade de se atingir as metas propostas pela Agenda 21 e propôs direcionamento para algumas delas. Nesse mesmo contexto, os ODM ganharam mais força, visto que eram norteadores para a política da época.

2.1.4 De 2010 até os dias atuais

Decorridas duas décadas do evento mundial em busca do desenvolvimento sustentável, ocorreu a Rio+20, com o propósito de reavaliar os conceitos e metas discutidos e alcançados até então nas conferências, mas também com o intuito de analisar a nova circunstância financeira global, revendo os novos desafios econômicos e sociais. O evento não apresentou significativas evoluções e, por isso, os ambientalistas, mais uma vez, expuseram suas críticas e descontentamentos quanto às questões ambientais internacionais de urgência (FONTOURA et al, 2012). Da perspectiva atual, esse é considerado o evento de maior influência realizado pela ONU até então. No entanto, o contexto mundial não foi favorável. A Europa passava por uma crise financeira histórica que se iniciou em 2010, quando os países como Itália, Espanha e Grécia arcavam com os custos de gastar mais do que conseguiam arrecadar. Os Estados Unidos, por sua vez, se voltaram para suas eleições presidenciais, deixando de lado sua agenda sobre desenvolvimento sustentável. Dessa maneira, a Rio+20 não obteve o sucesso esperado diante da sua proporção. Apesar de as consequências positivas da Rio+20 não terem sido em grande escala, a conferência fomentou debates importantes. Alguns anos depois, em 2015, os países integrantes da conferência acordaram os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Também houve um incentivo para produção e consumo sustentáveis, questionamento e melhorias relativos à governança ambiental da ONU e surgimento de indicadores de desenvolvimento.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) resultantes das discussões da Rio+20, eram uma forma de apelo internacional no que diz respeito à questão social, ambiental e desenvolvimentista. Eles vieram para substituir os Objetivos de

Desenvolvimento do Milênio, colocando pesos proporcionais para cada nação considerando seu próprio contexto. Foram propostos 17 objetivos e 169 metas.

Além dos ODS, a ONU publicou um documento chamado “Transformando o Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. A Agenda 2030 é um plano de ação que envolve a escala social, no que diz respeito ao meio ambiente, economia e prosperidade. Nela os países se comprometeram a desenvolver ações que fomentassem o desenvolvimento sustentável nos quinze anos seguintes.

Em 2015, foi realizada em Paris a COP 21 (21ª Conferência das Partes), oficializando-se um outro acordo que objetivava fortalecer a resposta global às mudanças climáticas cada dia mais em evidência, o chamado Acordo de Paris (ROVERE, 2016). A fim de chegar no objetivo final, cada nação se envolveu na elaboração de seus compromissos. No Brasil, o Acordo de Paris foi aprovado pelo Congresso Nacional em 2016 e entregue às Nações Unidas, tornando as metas oficiais diante da comunidade mundial. Dentre as metas brasileiras estão a “redução estimada em 66% em termos de emissões de gases efeito de estufa por unidade do PIB (intensidade de emissões) em 2025 e em 75% em termos de intensidade de emissões em 2030” (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2020).

Em 2016, na cidade de Quito, ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), evento que visava discutir políticas urbanas mundiais com a orientação da ONU. A conclusão da conferência se daria com a formulação da Nova Agenda Urbana, uma carta de intenções com ações que acarretassem soluções para os problemas urbanos, de maneira a repensar como o meio urbano é planejado, desenhado, desenvolvido e financiado (IPEA, 2018).

2.2 A trajetória da política ambiental no Brasil

A trajetória da política ambiental brasileira teve seu início na década de 1930. A partir desse ano, começaram a surgir políticas e ampliou-se a discussão do tema. A tabela 1, faz a cronologia desse processo.

Evolução da legislação ambiental brasileira por períodos (1930-2015)	
Legislação	Ementa
Período - décadas de 1930 a 1960	
Decreto nº 24.643/1934	Decreto o Código de Águas
Decreto Lei nº 25/1937	Organiza o patrimônio histórico e artístico nacional. Inclui como patrimônio nacional os monumentos naturais, sítios e paisagens de valor notável.
Lei no 4.771/19651	Institui o novo Código Florestal.
Lei no 5.197/1967	Dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências.
Período - década de 1970	
Lei no 6.225/1975	Dispõe sobre discriminação, pelo Ministério da Agricultura, de regiões para execução obrigatória de planos de proteção ao solo e de combate à erosão e dá outras providências.
Decreto-Lei no 1.413/1975	Dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais.
Dec. Legisi. no 56/1975	Aprova o Tratado da Antártida
Lei no 6.453/1977	Dispõe sobre a responsabilidade civil por danos nucleares e a responsabilidade criminal por atos relacionados com atividades nucleares e dá outras providências.
Período - década de 1980	
Lei no 6.803/1980	Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências.
Lei no 6.938/19812	Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.
Lei no 6.902/1981	Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências.
Lei no 7.661/1988	Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências.
Lei no 7.347/1985	Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências.
Lei no 7.805/1989	Regulamenta as atividades garimpeiras, tornando obrigatória a licença ambiental prévia e passíveis de suspensão as atividades de pesquisa ou lavra que causarem danos ao meio ambiente.
Lei no 7.797/1989	Cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA).
Lei no 7.802/1989	Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências.
Período - década de 1990	
Lei no 8.171/1991	Dispõe sobre a política agrícola. (inclui a proteção do meio ambiente entre seus objetivos e como um de seus instrumentos)
Lei no 8.723/1993	Dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores.
Lei no 8.974/1995*	Estabelece normas para a engenharia genética e organismos geneticamente modificados (OGM) no país.
Lei no 9.433/1997	Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.
Lei no 9.605/1998	Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.
Lei no 9.795/1999	Dispõe sobre a educação ambiental e institui a Política Nacional de Educação Ambiental.
Período - 2000 a 2012	
Lei no 9.985/2000	Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)
Lei no 9.966/2000	Dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional.
Med. Prov. no 2.186-16/2000	Dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado, a repartição de benefícios e o acesso à tecnologia e transferência de tecnologia para sua conservação e utilização.
Lei no 10.650/2003	Dispõe sobre o acesso público aos dados e às informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama
Lei no 11.105/2005	Estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam OGMs e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS), reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) e dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança (PNB).

Lei no 11.284/2006	Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do MMA, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB); cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF).
Lei no 11.428/2006	Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica.
Lei no 11.460/2007	Dispõe sobre o plantio de organismos geneticamente modificados em unidades de conservação (UCs).
Lei no 11.445/2007	Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.
Lei no 11.794/2008	Estabelece procedimentos para o uso científico de animais.
Lei no 11.828/2008	Trata de medidas tributárias aplicáveis a doações destinadas a prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento.
Lei no 12.114/2009	Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima.
Lei no 12.187/2009	Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC).
Lei no 11.959/2009	Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca.
Lei no 12.305/2010	Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).
Lei Comp. no 140/2011	Fixa normas para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativa à proteção do meio ambiente.
Lei no 12.512/2011	Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.
Lei no 12.651/2012	Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa (revogou o antigo Código Florestal, Lei no 4.771/1965).
Lei no 13.153/2015	Institui a Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca e seus instrumentos; prevê a criação da Comissão Nacional de Combate à Desertificação.
Notas:	¹ A Lei no 4.771/1965 foi revogada expressamente e substituída pela Lei no 12.651/2012. ² Regulamentada pelo Decreto no 99.274/1990. ³ Revogada pela Lei no 11.105, de 2005.

Tabela 1: Evolução da legislação ambiental brasileira por períodos (1930-2015).

Fonte: MOURA, 2016, p. 24-25.

Na década de 1930 foi quando se iniciou a política ambiental brasileira, quando surgiram as primeiras leis referentes à essa política. Em função da pressão de organismos internacionais, foram criados o Código de Águas, em 1934, vinculado ao Ministério das Minas e Energia, e o Código Florestal, em 1951, vinculado ao Ministério da Agricultura.

No período que compreendeu os anos entre 1930 e 1960, não se pode falar em implementação e efetividade da política ambiental propriamente dita porque a legislação era vaga e desconectada da implementação. Por isso, caracteriza-se esse período como um momento em que as políticas eram pontuais e tangenciavam a questão ambiental.

O estabelecimento de áreas ambientalmente protegidas aconteceu pela primeira vez em 1937, com a criação do Parque Nacional do Itatiaia, localizado na Serra da Mantiqueira. A partir disso, começaram a surgir outras áreas de proteção ambiental, ficando sob a responsabilidade do Serviço Florestal Federal.

Em 1967, houve o surgimento do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal

(IBDF), que tinha como objetivo fazer-se cumprir o Código Florestal, as legislações de proteção aos recursos naturais renováveis e gestão das Unidades de Conservação (UCs).

2.2.1 Década de 1970

Na década de 1970, com a publicação de *The Limits to Growth* que expunha a possibilidade do esgotamento dos recursos naturais e, conseqüentemente, o acontecimento da Conferência de Estocolmo (1972), foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), em 1973, direcionada à poluição urbana e industrial. Nos anos de 1973 e 1974, por meio de lei complementar, foram institucionalizadas as regiões metropolitanas e a houve a criação da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU) (MENEZES, 1997).

Gradativamente e colocando em prática o propósito federalista, os estados começaram a criar seus órgãos de proteção ao meio ambiente. No que se refere às ações de planejamento, o II Plano Nacional de Desenvolvimento⁴ trouxe diretrizes de caráter ambiental. No entanto, o plano foi desenvolvido pelo governo militar e foram propostos incentivos fiscais destinados à ocupação de áreas consideradas prioritárias, como foi o caso da região amazônica, o planalto central e o sertão nordestino. O objetivo do plano não era, portanto, ambiental. Ele visava o desenvolvimento econômico do país (DIEHL, 1994).

Em 1975, o governo federal atribuiu à Sema (Secretaria Especial de Meio Ambiente), órgão do Ministério do Interior, evitar e corrigir os efeitos da poluição ambiental por meio de normas, critérios e padrões (DECRETO Nº 76.389, 1975). Essa iniciativa do governo federal trouxe conseqüências positivas quanto a algumas legislações ambientais estaduais, como foram os casos do Rio de Janeiro e São Paulo.

Na segunda metade dos anos de 1970, quando iniciou uma crise interna no regime vigente brasileiro, as vias de mobilização se tornaram mais abertas. O processo de redemocratização do Brasil deu abertura para a formação dos chamados movimentos ambientalistas. Uma grande influência quanto à formação desses movimentos foi a

⁴ O II PND (1975-1979) tinha como objetivo principal elevar a renda per capita a mais de mil dólares e que o PIB ultrapassasse cem bilhões de dólares. Ele previa a consolidação de uma sociedade industrial moderna e de um modelo de economia competitiva. (ABREU, 2012).

Conferência de Estocolmo (1972) e seus resultados, visto que a partir dela é que começaram a surgir as agendas ambientais globais (ALONSO, 2007).

2.2.2 De 1980 a 1999

Na década de 1980⁵, mais precisamente em 1981, estabeleceu-se a Política Nacional do Meio Ambiente e a criação do Sisnama (Sistema Nacional do Meio Ambiente), com o objetivo de estabelecer instrumentos e ações no contexto da política ambiental nacional. Por se tratar de um tema até então pouco discutido, esse momento pode ser considerado como inovador.

Com o objetivo de definir políticas e coordenar atividades relativas à questão ambiental, em 1985 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Logo em seguida, o Conama (Conselho Nacional de Meio Ambiente), órgão relativo à qualidade ambiental, estabeleceu legislações capazes de regulamentar o licenciamento ambiental: em 1986, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e em 1987, o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).

No contexto brasileiro, a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foi um marco na história do país em vários aspectos, inclusive no que diz respeito à questão ambiental. Nela, incluiu-se um capítulo de meio ambiente estabelecendo-se efetivamente o conceito de meio ambiente bem como o direito e dever de cuidá-lo.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988)

Mais uma vez, a política ambiental destinava-se cada vez mais aos estados e municípios, fortalecendo o sistema de governança brasileiro. Além disso, o processo

⁵ Nesse período, o federalismo se via cada vez mais fortalecido, ou seja, o poder federal estava se reduzindo, tornando-se responsabilidade dos estados e municípios.

de estruturação dos estados tornou-se necessário nesse âmbito.

Em 1989, o programa *Nossa Natureza* foi criado com o intuito de reestruturar os órgãos federais quanto à questão ambiental. A fusão de alguns órgãos chamados setoriais foi uma das ações desse processo de reestruturação. A Sudepe (Superintendência do Desenvolvimento da Pesca), a Sudhevea (Superintendência da Borracha), o IBDF (Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal) e a Sema (Secretaria Especial do Meio Ambiente) se uniram tornando-se um só órgão, o Ibama (Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais). No mesmo ano, criou-se o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), como financiador da implementação da política nacional de meio ambiente.

Os anos foram de grande importância para o Brasil no que diz respeito às políticas ambientais. O Brasil preparou-se para sediar a Rio-92 e, por meio da Comissão Interministerial de Meio Ambiente, produziu um relatório de posicionamento que seria apresentado na convenção. A Rio-92 inaugurou uma série de discussões e órgãos que surgiram para ordenar a situação ecológica da época. O Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA) começou a atuar no início da década com financiamento do Banco Mundial para reverter os problemas ambientais. O programa evoluiu ao longo dos anos e atua até hoje fomentando a gestão ambiental.

Em 1998, o estabelecimento da Lei de Crimes Ambientais foi destaque no contexto mundial, instituindo o direito penal ambiental.

2.2.3 De 2000 a 2010

No início dos anos 2000, começou uma nova etapa do Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA II), que se estendeu até 2006. Em 2009, iniciou-se a terceira etapa do PNMA, mais voltada para a gestão ambiental por meio de monitoramento e licenciamento.

Nesse período, mais precisamente em 2001, foi sancionada pelo então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, a Lei Nº 10.257 que tratava de política urbana, denominada Estatuto da Cidade. O Parágrafo único do Art. 1º apresenta as normas que regem essa lei, como pode ser visto no recorte a seguir:

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. (BRASIL, 2001)

O Estatuto da Cidade é, portanto, uma lei federal que estabelece diálogo com o Plano Diretor – que tem abrangência local – a fim de promover a ordem da ocupação urbana e o zoneamento ambiental, bem como outras relações que não dizem respeito ao presente estudo.

A Conferência Ambiental Rio+10, realizada em 2002, na cidade de Joanesburgo, aconteceu como forma de acompanhar as propostas da Rio-92. A conferência teve como resultado um plano chamado Plano de Implementação, no entanto, não apresentou rigidez e direcionamento para ser implementado de fato.

Em 2002, foi lançada a Agenda 21 brasileira, documento que foi pautado em estudos relacionados à sustentabilidade urbana, desigualdades sociais, agricultura sustentável, recursos naturais, promoção do desenvolvimento sustentável por meio de tecnologia adequada e integração do país. O conteúdo da agenda brasileira é de grande importância, porém não é priorizado em função de impeditivos variados, como outros interesses, falta de verba para custeio de inovação e outros.

2.2.4 De 2010 até os dias atuais

O ano de 2012 foi marcado por outra conferência que se referenciava na Rio-92, a Rio+20 ou Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, também realizada no Rio de Janeiro. Ela visava a renovação do compromisso feito pelas nações quanto às questões ambientais urgentes e promoção do desenvolvimento sustentável.

A trajetória da legislação e políticas ambientais brasileiras teve momentos de conquistas e obstáculos. Num panorama geral, no início do processo, foram estabelecidas leis, porém não foram facilitadas no que diz respeito à sua implementação. Com o desenrolar do tempo, a pressão internacional e uma

identificação da grande urgência nas questões ambientais, a legislação tornou-se mais eficaz, bem como sua fiscalização (FERREIRA, 1998). A tabela 1, identifica os marcos da legislação ambiental brasileira. Hoje, ainda podemos pontuar e analisar o processo em constante construção em busca do desenvolvimento sustentável.

O Brasil, assim como ocorreu no contexto mundial, iniciou as discussões acerca das questões ambientais na década de 1970. A criação do PNUMA, da Sema e da CNPU são os principais marcos nesse aspecto, no país. Dos anos 80 em diante, os órgãos foram evoluindo principalmente quanto à legislação ambiental, fato que acarretou na criação do EIA, RIMA e Ibama. No início do século XXI inaugurou-se o que podemos chamar de gestão ambiental, associando-a às questões de mudanças climáticas.

3 CAPÍTULO II: POLÍTICAS AMBIENTAIS EM BELO HORIZONTE

O presente capítulo tem como objetivo compreender as políticas públicas ambientais em Belo Horizonte, seu histórico, etapas do processo de construção das políticas públicas ambientais e seu contexto atual⁶. Para tanto, foram consideradas as políticas ambientais, políticas urbanas mais recentes, implementações das agendas internacionais em Belo Horizonte e planos plurianuais de gestão.

3.1 Questões ambientais

Belo Horizonte foi uma cidade planejada para ser a sede do governo mineiro que seria transferido de Ouro Preto. Sua construção durou três anos e sua inauguração foi no ano de 1897 (CALVO, 2013). O projeto tinha como objetivo trazer o conceito de uma cidade em movimento, relacionada à urbanização moderna na época, que valorizava o fluxo de pessoas e circulação de mercadorias por meio de sua malha urbana e suas largas avenidas (CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DE MINAS GERAIS, 2019).

No entanto, algumas décadas depois, mais precisamente nos anos de 1930, era

⁶ O texto refere-se às políticas ambientais propriamente ditas e também às políticas urbanas que atuam nas questões ambientais.

possível perceber que Belo Horizonte apresentava um crescimento desorganizado, que poderia impactar negativamente na vida das pessoas e na evolução da cidade. Com o intuito de repensar a cidade formou-se a Comissão Técnica Consultiva da Nova Capital e uma de suas áreas tratava de arquitetura e urbanismo. O engenheiro Lincoln Continentino, em uma conferência realizada no Rotary Clube de Belo Horizonte, defendeu a ideia do estabelecer o modelo de cidade jardim para as áreas residenciais da cidade. Além de defender cidades jardins autônomas, ele propôs o melhor aproveitamento do terreno original da cidade, melhoria na arborização e vias sinuosas que desfavoreceriam veículos grandes ou em alta velocidade (CAJAZEIRO, 2010). Somente na década de 1980 é que se iniciou a era da política ambiental mineira, associado à criação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, pelo Decreto. 4.489/83. O art. 12 do Decreto dizia:

[...] XI - Secretaria Municipal de Meio Ambiente: promoção de medidas de conservação do ambiente natural; administração de reservas biológicas municipais; arborização de logradouros públicos; conservação e manutenção de parques, praças, jardins e monumentos; cultivo e conservação de espécimes vegetais destinados à arborização e à ornamentação de logradouros públicos; manutenção e administração do Jardim Zoológico; promoção de medidas de combate à poluição ambiental e fiscalização, direta ou por delegação, de seu cumprimento; serviços de limpeza pública urbana, de coleta do lixo domiciliar e sua industrialização (BELO HORIZONTE, 1983a); [...]

A criação da Secretaria Municipal do Meio Ambiente fomentou o início do processo de arborização da cidade, com ações pontuais em avenidas e locais de grande relevância. No entanto, não pode-se considerar o início das políticas ambientais visto que a arborização era estética.

A Lei Municipal 4.253, aprovada em 4 de dezembro de 1985, definiu com mais clareza a política ambiental de Belo Horizonte legislando sobre conservação e recuperação do meio ambiente e melhoria da qualidade de vida da população. O art.2º definia suas finalidades:

Art. 2º: Para os fins previstos nesta Lei entende-se por:

I - Meio Ambiente - o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química, biológica, social, cultural e política, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

II - degradação da qualidade ambiental - a alteração adversa das características do meio ambiente;

III - poluição - a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que, direta ou indiretamente:

a) prejudique a saúde, o sossego, a segurança ou o bem estar da população;

b) crie condições adversas às atividades sociais e econômicas;

e) afete desfavoravelmente a fauna, a flora ou qualquer recurso ambiental;

d) afete as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;

e) lance matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

f) ocasione danos relevantes aos acervos histórico, cultural e paisagístico.

IV - agente poluidor - pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, responsável direta ou indiretamente por atividade causadora de degradação ambiental;

V - recursos ambientais - a atmosfera, as águas superficiais e subterrâneas, o solo, o subsolo e os elementos da biosfera;

VI - poluente - toda e qualquer forma de matéria ou energia que provoque poluição nos termos deste artigo, em quantidade, em concentração ou com característica em desacordo com as que forem estabelecidas em decorrência desta Lei, respeitadas as legislações federal e estadual,

VII - fonte poluidora - considera-se fonte poluidora efetiva ou potencial, toda atividade, processo, operação, maquinaria, equipamento ou dispositivo fixo ou móvel, que cause ou possa causar emissão ou lançamento de poluentes, ou qualquer outra espécie de degradação da qualidade ambiental (BELO HORIZONTE, 1985b).

Nessa mesma Lei Municipal 4253, no art. 14 instituiu-se um importante órgão relacionado à política ambiental, o COMAM - Conselho Municipal de Meio Ambiente. Na mesma Lei de 1985, no art. 15, criou-se o Fundo Municipal de Defesa Ambiental - FMDA -. Outra conquista dessa mesma lei foi a instituição da Educação Ambiental nas escolas municipais. As evoluções das políticas ambientais começavam a permear a sociedade civil para que se tornassem mais abrangentes (DE MARCO, 2020).

Três anos após a Lei Municipal entrar em vigor, o Decreto nº 5.893/1988 estipulou que o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) fosse elaborado com a intenção de acompanhar os impactos ambientais das ações civis na cidade e também como forma de dar consistência ao FDMA (BELO HORIZONTE, 1988).

Como reflexo da Constituição Federal de 1988, no ano de 1990 o município de Belo Horizonte instituiu sua nova Lei Orgânica. Um ponto importante desse fato foi a definição de meio ambiente, conforme o art. 152:

Art. 152 - Todos têm direito ao meio ambiente harmônico, bem de uso comum do povo e essencial à saudável qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo, preservá-lo e manter as plenas condições de seus processos vitais para as gerações presentes e futuras. § 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público, entre outras atribuições:

I – promover a educação ambiental multidisciplinar nas escolas municipais e disseminar as informações necessárias à conscientização da população para a preservação do meio ambiente;

II - assegurar o livre acesso às informações ambientais básicas e divulgar, sistematicamente, os níveis de poluição e de qualidade do meio ambiente no Município;

III - prevenir e controlar a poluição, a erosão, o assoreamento e outras formas de degradação ambiental;

IV - preservar remanescentes de vegetações, como florestas, cerrados e outros, a fauna e a flora, controlando a extração, a captura, a produção, o armazenamento, a comercialização, o transporte e o consumo de espécimes e subprodutos, vedadas as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade;

V - criar parques, reservas, estações ecológicas e outras unidades de conservação, mantê-los sob especial proteção e dotá-los da infraestrutura indispensável às suas finalidades;

VI - estimular e promover o reflorestamento com espécies nativas, objetivando especialmente a proteção de encostas e dos recursos hídricos;

VII - fiscalizar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que importem riscos para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, bem como o transporte e o armazenamento dessas

substâncias no território municipal;

VIII - sujeitar à prévia anuência do órgão ou entidade municipal de controle e política ambiental o licenciamento para início, ampliação ou desenvolvimento de atividades e construção ou reforma de instalações que possam causar degradação do meio ambiente, sem prejuízo de outras exigências legais;

IX - determinar para atividades e instalações de significativo potencial poluidor a realização periódica de auditorias nos respectivos sistemas de controle de poluição, incluindo a avaliação detalhada dos efeitos de sua operação sobre a qualidade dos recursos ambientais;

X - estimular a pesquisa, o desenvolvimento e a utilização de fontes de energia alternativa não-poluentes, bem como de tecnologia poupadora de energia;

XI - implantar e manter hortos florestais destinados à recomposição da flora nativa e à produção de espécies diversas para a arborização dos logradouros públicos;

XII - promover ampla arborização dos logradouros públicos, a substituição de espécimes inadequados e a reposição daqueles em processo de deterioração ou morte (BELO HORIZONTE, 2000) (Grifos por conta da autora).

No art. 152 citado acima, o item grifado apresenta o início da regulação nas políticas ambientais visto que ele fala sobre o controle dos licenciamentos como responsabilidade do Poder Público.

Nesse processo, as áreas urbanas e glebas não parceladas e de proteção ambiental começaram a ser mais valorizadas como áreas de contribuição para a qualidade de vida da população, refletindo a definição do conceito de Reserva Particular Ecológica (RPE), aprovada na lei Municipal nº 6.314/93, como mostra o art. 1º:

Art. 1º - Qualquer pessoa, física ou jurídica, poderá requerer ao Executivo que institua em imóvel de propriedade da mesma Reserva Particular Ecológica, por reconhecê-la como de valor ecológico, total ou parcialmente. Parágrafo único - Somente poderá ser reconhecido como Reserva Particular Ecológica o imóvel particular onde sejam identificadas condições naturais primitivas ou semiprimitivas

recuperadas ou cujas características justifiquem ações de recuperação, pelo aspecto paisagístico, para a preservação do ciclo biológico de espécies da fauna ou da flora nativas do Brasil (BELO HORIZONTE, 1993a).

A criação e manutenção de uma RPE foi fomentada pela possível isenção do pagamento do Imposto Predial e Territorial, mediante análise adequada. A cidade de Belo Horizonte conta, atualmente, com doze Reservas Particulares Ecológicas, que podem ser vistas na tabela 2:

PROCESSOS DE RESERVA PARTICULARES ECOLÓGICAS

ÍNDICE	PROCESSO	IDENTIFICAÇÃO	DECRETO	Endereço	BAIRRO	REGIONAL	ÁREA m ²
1	01.088484.94.94	Clube Veredas	8.163 de 29/12/1994	Rua Prof. Natália Lessa, 149	Braúnas	Pampulha	21.525,00
2	11-003.919/00-09	Chácara Rancho Alegre	9.953 de 29/06/1999	Rua Antônio Rodrigues Fróes, 284	Candelária	Venda Nova	19.347,00
3	01.006290.02-58	Chácara Santa Eulália	11.449 de 24/09/2003	Rua Barão de Coromandel, 722	São Bernardo	Norte	49.147,18
4	01-085292-97-20	Sítio Ido pé Amarelo	12.423 de 18/07/2008	Rua João Nascimento Pires, 22	Jaqueline	Norte	66.666,00
5	01-004548-08-40	Clube do Progresso	15.212 de 10/05/2013	Rua Luiz Antônio de Moraes, 201	Braúnas	Pampulha	34.981,37
6	01.008.293/14-50	RPE do Mangabeiras	15.778 de 20/11/2014	Rua João Camilo de Oliveira Torres, 350	Mangabeiras	Centro-sul	531,50
7	01.057753.95.20	Reserva da AMBEV	9.204 de 15/05/1997	Rua Professor Vieira de Mendonça, 1435	Engenho Nogueira	Noroeste	14.000,00
8	01-046324/11-74	Clube Topázio	15.956 de 08/05/2015	Rua João Ferreira da Silva, 1247	Paraúna	Venda Nova	79.821,15
9	01.056.331/02-75	Chácara "J"	12.424 de 18/07/2008	Rua Boa Vista 444	João Batista	Venda Nova	4.244,00
10	01.159571/16-05	AABB-BH	17.168 de 06/09/2019	Avenida Otacílio Negrão de Lima, 11.840	Enseada das Garças	Enseada das Garças	27.316,84
11	01.173.896/16-10		16.908 de 16/05/18	Rua Prof. José Vieira de Mendonça 3011	Engenho Nogueira	Pampulha	28.889,00
12	01.021.280/17-56		16.909 de 16/05/18	Rua Prof. José Vieira de Mendonça 3011	Engenho Nogueira	Pampulha	16.640,98

Tabela 2: Reservas Particulares Ecológicas existentes em Belo Horizonte.

Fonte: SMMA, 2020.

Percebe-se, desta forma, uma evolução da legislação ambiental em Belo Horizonte. Conceitos foram melhor definidos na legislação, implementação de políticas de licenciamento, definição de áreas de proteção ambiental. Em 1995, como forma de

implementar uma ação mais direta junto à população sensibilizando-a quanto à importância das políticas ambientais, a SMMA instalou as chamadas Oficinas de Educação Ambiental, conforme segue abaixo:

As oficinas são realizadas com o objetivo de serem um espaço interativo, no qual os participantes têm a oportunidade de trocar experiências e informação sobre diversos temas, como: caminhos do lixo, Serra do Curral, poluição sonora, agenda 21, áreas verdes, cidadania pelas águas e BH: História Ambiental (PAZ; BEDÊ; VIEIRA; et. al., 2000).

No que diz respeito às políticas ambientais de Belo Horizonte, entre os anos 2000 até 2004, a SMMA esteve voltada à questão hídrica, tomando medidas para a mitigação da sobrecarga de efluentes na rede da cidade. Para isso, foi necessário maior controle de licenciamento ambiental (DE MARCO, 2020).

No período que compreende os anos de 2005 a 2009, a questão ambiental esteve voltada para o licenciamento de empreendimentos, obras de infraestrutura e projetos de parcelamento do solo. Isso ocorreu devido ao fato de a antiga SMMA ter assumido o status de Secretaria Adjunta à Secretaria Municipal de Políticas Urbanas.

Em 2005, dois decretos alteraram algumas de suas atribuições definidas quanto à atuação do COMAM em 1985 no art. 14. Seguem:

Fica criado o Conselho Municipal do Meio Ambiente do Município de Belo Horizonte, órgão colegiado, composto de 15 membros, (VETADO) competindo-lhe a ação normativa (VETADO) e de assessoramento, com as seguintes atribuições: (Vide Decretos nº 11.944/2005 e nº 12.012/2005)

- I - formular as diretrizes da Política Municipal do Meio Ambiente
- II - promover medidas destinadas à melhoria da qualidade de vida no Município;
- III - estabelecer as normas e os padrões de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente, observadas as legislações Federal e Estadual;
- IV - opinar, previamente, sobre os planos e programas anuais e plurianuais

de trabalho da Secretaria Municipal de Meio Ambiente;

~~V - decidir, em segunda e última instância administrativa, sobre a concessão de licenças e a aplicação de penalidades previstas nesta Lei e sua regulamentação;~~

V - decidir sobre a outorga da Licença Ambiental, nos termos de lei específica, em segunda e última instância administrativa, sobre os casos que dependam de parecer da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, bem como, em todos os casos, decidir em grau de recurso quando da aplicação de penalidades previstas na legislação ambiental; (Redação dada pela Lei nº 7277/1997)

~~VI - deliberar sobre a procedência de impugnação, sob a dimensão ambiental, relativas às iniciativas de projetos do Poder Público, ou de entidades por este mantidas, destinadas à implantação física no Município.~~

VI - deliberar sobre a procedência de pedido escrito de impugnação, sob a ótica ambiental, de projetos sujeitos à licença Ambiental - conforme disciplinado em legislação específica - ou a parecer prévio da Secretaria Municipal de Meio Ambiente; (Redação dada pela Lei nº 7277/1997)

VII - apresentar ao Prefeito Municipal o projeto de regulamentação desta Lei;

VIII - avocar a si, exame e decisão sobre qualquer assunto que julgar de importância para a política ambiental do Município.

Em 2006, por meio do Decreto Municipal nº 12.362, instituiu-se o Comitê Municipal sobre Mudanças Climáticas e Ecoeficiência (CMMCE), como um órgão colegiado e consultivo com o objetivo de apoiar a implementação de políticas urbanas que minimizem os impactos das mudanças climáticas (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2020).

3.2 Política urbana em Belo Horizonte

Em 1996, Belo Horizonte elaborou seu primeiro Plano Diretor (PD). A elaboração desse plano foi baseada nos princípios constitucionais referentes à Constituição Federal de 1988 e nos princípios da Lei Orgânica de Belo Horizonte. Algumas premissas orientaram a elaboração desse novo plano, como: 1) a busca de descentralização das atividades no território municipal, rompendo com o zoneamento funcional anterior; 2) a valorização do patrimônio cultural e ambiental da cidade; 3)

introdução de um planejamento e gestão participativos; 4) implantação de um macrozoneamento baseado na capacidade de adensamento das regiões.

O Plano Diretor de 1996 buscou propor estratégias capazes de promover o desenvolvimento urbano com qualidade de vida, associando conceitos de infraestrutura e políticas ambientais (PAZ; BEDÊ, VIEIRA; et al., 2000).

Especificamente, quanto à malha urbana da cidade, o PD lançou diretrizes que previam o aumento da permeabilidade ao longo de vias públicas, passeios e canteiros centrais para que a absorção de água proveniente de chuvas torrenciais impactasse menos no funcionamento da cidade, como se pode ver no art. 18:

Art. 18 – São diretrizes do sistema viário: [...] XV – pavimentar, preferencialmente com calçamento poliédrico, as vias locais estabelecidas na classificação viária, de modo a permitir maior permeabilização do solo; XVI – promover a permeabilização do solo nos canteiros centrais e nos passeios; [...]

O Plano Diretor de 1996 foi inovador quanto à questão ambiental, porque foi destinada uma subseção para o tema. Além disso, houve a diferenciação de informações relacionadas à questão ambiental da questão do saneamento, não deixando de explicitar a necessidade do diálogo entre as políticas, como se pode ver a seguir:

Art. 22 - São diretrizes relativas ao meio ambiente:

I - delimitar espaços apropriados que tenham características e potencialidade para se tornarem áreas verdes; II - viabilizar a arborização dos logradouros públicos, notadamente nas regiões carentes de áreas verdes; III - delimitar áreas para a preservação de ecossistemas; IV - delimitar faixas *non aedificandae* de proteção às margens d'água e às nascentes, para manutenção e recuperação das matas ciliares; V - garantir a preservação da cobertura vegetal de interesse ambiental em áreas particulares, por meio de mecanismos de compensação aos proprietários; VI - promover a recuperação e a preservação dos lagos, das represas e das lagoas municipais; VII - garantir maiores índices de permeabilização do solo em áreas públicas e particulares; VIII - controlar as ações de decapeamento do solo e os

movimentos de terra, de forma a evitar o assoreamento de represas, córregos, barragens e lagoas; IX - elaborar planos urbanísticos para bota-fora, utilizando-os, preferencialmente, para recuperação de áreas degradadas e posterior criação de áreas verdes; X - estabelecer critérios para a instalação e o controle das atividades que envolvam risco de segurança, radioatividade ou que sejam emissoras de poluentes, de vibrações ou de radiações, implementando um sistema eficaz e atualizado de fiscalização, principalmente nos locais em que são utilizados aparelhos de raios-X; XI - definir e disciplinar, em legislação específica, as obras e as atividades causadoras de impacto ambiental, em relação às quais deverão ser adotados procedimentos especiais para efeito de licenciamento; XII - promover a articulação com os municípios da Região Metropolitana, para desenvolver programas urbanísticos de interesse comum, por meio de mecanismos de controle ambiental, de normas técnicas e de compensação por danos causados pela poluição e pela degradação do meio ambiente; XIII - promover a estabilização de encostas que apresentem riscos de deslizamento; XIV - recuperar e manter as áreas verdes, criando novos parques e praças; XV - assegurar a proporção de, no mínimo, 12 m² (doze metros quadrados) de área verde por munícipe, distribuídos por administração regional; XVI - priorizar a criação de áreas verdes, nas administrações regionais em que o índice não atinja o previsto no inciso anterior; XVII - estabelecer o efetivo controle da poluição sonora, visual, atmosférica, hídrica e do solo, fixando padrões de qualidade e programas de monitorização, especialmente nas áreas críticas, visando à recuperação ambiental destas; XVIII - instituir programa que crie condições para a sobrevivência de pássaros no meio urbano pelo plantio de árvores frutíferas, nos termos da Lei Federal nº 7.563, de 19 de dezembro de 1986; XIX - exigir das empresas mineradoras a recuperação das áreas degradadas; XX - estabelecer a integração dos órgãos municipais do meio ambiente com as entidades e os órgãos de controle ambiental da esfera estadual e da federal, visando ao incremento de ações conjuntas eficazes de defesa, preservação, fiscalização, recuperação e controle da qualidade de vida e do meio ambiente; XXI - elaborar legislação sobre o uso das águas subterrâneas, estabelecendo medidas de controle e fiscalização; XXII - preservar as áreas do Município que integram a APA-Sul; XXIII - priorizar a educação ambiental pelos meios de comunicação, mediante a implementação de projetos e atividades nos locais de ensino, trabalho, moradia e lazer; XXIV - promover campanhas educativas e políticas públicas que visem a contribuir com a redução, a reutilização e a reciclagem do lixo.

Parágrafo único - O Executivo deve instalar, no prazo de 2 (dois) anos, contados da vigência desta Lei, o Parque Florestal da Baleia, mediante a

celebração de convênio com o governo estadual.

Além do Plano diretor de 1996, a aprovação da Lei 7165/96 instituiu a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo que atuaria como forma de transformação do meio ambiente urbano no que diz respeito à organização do espaço urbano e infraestrutura. Por meio da Lei de Parcelamento, seria possível direcionar o crescimento da cidade, bem como regulamentá-la (ARAÚJO, 2009).

Em 1997 foi realizada uma eleição por um plebiscito popular para a escolha do símbolo de Belo Horizonte. Curiosamente, dentre várias opções como Praça da Liberdade e Lagoa da Pampulha, a Serra do Curral foi eleita. Esse acontecido demonstra como a população já identificava e valorizava a questão da natureza da cidade.

O Plano Diretor de 1996 sofreu uma revisão em 2000, quando foram incluídos os arts. 21-A e 21-B. Nessa revisão, há uma definição clara do que foram definidos como princípios do Meio Ambiente. Em 1983, no entanto, quando a Secretaria Municipal de Meio Ambiente foi criada, havia apenas uma lista daquilo que cabia a ela executar (DE MARCO, 2020). No recorte da revisão de 2000, podemos ver que foi incluído o conceito de desenvolvimento sustentável.

Subseção IX

Do Meio Ambiente

Art. 21-A – Considera-se meio ambiente o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química, biológica, social, cultural e política que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas. Art. 21-B – São princípios fundamentais da Política Municipal de Meio Ambiente: I - promover o desenvolvimento sustentável, compatibilizando o desenvolvimento social e econômico com a preservação ambiental, a partir dos princípios da justiça social e da eficiência econômica, garantindo o uso racional e equitativo dos recursos naturais, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e o conforto climático; II - garantir a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incentivando sua preservação para as presentes e futuras gerações; III - proteger as áreas verdes e aquelas ameaçadas de degradação, assegurando a sustentabilidade da flora e da

fauna; IV - articular e integrar planos, programas, ações e atividades ambientais intermunicipais, de modo a buscar consórcios e outros instrumentos de gestão.

Art. 21-B – São princípios fundamentais da Política Municipal de Meio Ambiente: I - promover o desenvolvimento sustentável, compatibilizando o desenvolvimento social e econômico com a preservação ambiental, a partir dos princípios da justiça social e da eficiência econômica, garantindo o uso racional e equitativo dos recursos naturais, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e o conforto climático; II - garantir a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incentivando sua preservação para as presentes e futuras gerações; III - proteger as áreas verdes e aquelas ameaçadas de degradação, assegurando a sustentabilidade da flora e da fauna; IV - articular e integrar planos, programas, ações e atividades ambientais intermunicipais, de modo a buscar consórcios e outros instrumentos de gestão (BELO HORIZONTE, 2000).

Desde 1996, dentro do corpo do texto do primeiro Plano Diretor de Belo Horizonte previa-se que houvesse uma conferência municipal a cada quatro anos, a chamada Conferência Municipal de Política Urbana (CMPU). Até os dias atuais, foram realizadas cinco conferências, cada qual com sua particularidade e suas discussões. A IV CMPU foi um evento de destaque na história do desenvolvimento sustentável em Belo Horizonte, visto que ela fortaleceu a discussão e formulação do texto do Projeto de Lei 1.749/15 relativo à reformulação do Plano Diretor vigente. O texto foi aprimorado entre os anos de 2015 e 2017 em função das audiências públicas realizadas pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Transporte e Sistema Viário e pela Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana.

Hoje, o texto do Projeto de Lei 1.749/15 foi aprovado e publicado no ano de 2019 pela Lei Municipal nº 11.181/19, o que corresponde ao Novo Plano Diretor de Belo Horizonte (2020, FREITAS).

O Novo Plano Diretor foi marco para a história da cidade no que diz respeito à evolução do desenvolvimento sustentável, visto que ele estabeleceu a Agenda 2030 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU como referência para o planejamento das políticas públicas municipais, como segue o recorte do decreto

abaixo:

DECRETO Nº 17.135, DE 11 DE JULHO DE 2019.

Estabelece a Agenda 2030 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas como referência para o planejamento de médio e longo prazo das políticas públicas municipais.

O Prefeito de Belo Horizonte, no exercício da atribuição que lhe confere o inciso VII do art. 108 da Lei Orgânica,

DECRETA:

Art. 1º – Fica estabelecida a Agenda 2030 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Agenda ODS – da Organização das Nações Unidas como referência para o planejamento de médio e longo prazo de ações e programas das políticas públicas, visando à promoção do desenvolvimento sustentável da cidade no âmbito social, econômico, ambiental e institucional.

Art. 2º – São instrumentos de planejamento de médio e longo prazo os atos normativos que orientam o planejamento e a implementação das políticas públicas, em especial:

I – o Plano Diretor;

II – o Plano Plurianual de Ação Governamental;

III – os planos setoriais previstos na legislação.

Art. 3º – O planejamento das ações e programas vinculados às políticas públicas sustentáveis deverá observar as metas estabelecidas na Agenda ODS.

Art. 4º – Caberá à Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão coordenar ações visando o estabelecimento e o monitoramento sistemático de indicadores que demonstrem a situação do município em relação às metas estabelecidas na Agenda ODS.

Parágrafo único – Os indicadores deverão embasar o planejamento das ações e programas vinculados às políticas públicas.

Art. 5º – Fica revogado o Decreto nº 14.791, de 9 de janeiro de 2012.

Art. 6º – Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Belo Horizonte, 11 de julho de 2019.

Alexandre Kalil
Prefeito de Belo Horizonte

Uma das grandes evoluções foi a vinculação com a NAU e ODS. Dentro dos 17 objetivos propostos pela ONU, o ODS 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis) é que tem maior relação com a temática discutida. A partir dele é que se propõe o desenvolvimento da sociedade levando em consideração os recursos naturais, ecoeficiência e o futuro do planeta.

3.3 Implantação de Agendas internacionais em Belo Horizonte

No ano 2000, com a virada do século, a Organização das Nações Unidas (ONU) divulgou durante a Cúpula do Milênio, evento de grande peso em nível internacional, um documento que ficou intitulado como Declaração do Milênio, contendo oito diretrizes denominadas Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, os ODM. Os ODM foram elaborados em um amplo debate realizado entre os representantes públicos dos países membros, sociedade civil e especialistas nas áreas temáticas. O propósito dos ODM era que atuassem de maneira a construir um mundo mais justo, pacífico e sustentável a partir da virada do século (GUIA PARA MUNICIPALIZAÇÃO DOS OBJETIVOS DO MILÊNIO, 2009).

O governo brasileiro reconheceu a relação direta entre os ODM e a Constituição Federal de 1988 e, por isso, assumiu o compromisso de trabalhar para cumprir as metas internacionais propostas pela ONU até 2015. (GUIA PARA MUNICIPALIZAÇÃO DOS OBJETIVOS DO MILÊNIO, 2009).

Em junho de 2000, por meio do Decreto Nº 10.279 institui-se oficialmente o Programa Agenda-21 BH e criou-se o Grupo Executivo Agenda 21-BH. Por meio dela, buscava-se uma associação entre o poder público, setor privado e sociedade civil, para que o desenvolvimento de determinada área da cidade fosse orientado a partir de um padrão

sustentável. Os art. 1º e 2º do Decreto Municipal abordavam as atribuições legais e composição dos atores relativos à agenda, conforme abaixo:

Art. 1º Fica instituído o PROGRAMA AGENDA 21-BH, com a finalidade de implementar ações de desenvolvimento econômico, social e ambiental integrados, visando ao desenvolvimento sustentável do Município.

Art. 2º O Programa Agenda 21-BH desenvolver-se-á com a participação e em parceria com a sociedade civil, conforme os princípios estabelecidos pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Parágrafo Único - A participação da sociedade civil dar-se-á por meio dos Conselhos Municipais, de entidades comunitárias, de organizações não-governamentais, de entidades dos setores econômicos e profissionais, das universidades e centros de pesquisa, dos mecanismos do processo legislativo previstos em lei, das conferências municipais setoriais, dos orçamentos participativos, da representação das administrações regionais e de outras instâncias já previstas ou que vierem a ser criadas legalmente (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2000).

A Organização Mundial das Cidades Unidas e Governos Locais (CGLU) estabeleceu, em 2002, a extensão do monitoramento dos ODM por meio do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat). A partir de então, reconheceu-se a importância da participação das cidades para o cumprimento do que havia sido proposto (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2020).

Como consequência do reconhecimento da imprescindível participação das cidades para o monitoramento dos ODM, a ONU convidou sete cidades da América Latina e do Caribe para que participassem de um projeto-piloto chamado “Localizando os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” e Belo Horizonte foi uma das cidades convidadas a participar do projeto-piloto. Esse projeto visava o controle, monitoramento e apresentação de relatórios relativos à evolução das diretrizes.

Então, em 2005 iniciou-se o processo de constituição do grupo “Observatório do Milênio de Belo Horizonte”, espaço onde se relacionam técnicos do setor público,

instituições de ensino e pesquisa, órgãos públicos, entes privados e sociedade civil com objetivo de analisar informações dos setores urbano, social e econômico para a elaboração de relatórios de acompanhamento da Agenda ODM. Instituições de grande importância na cidade foram convidadas a compor o corpo dos membros do grupo, como a Universidade Federal de Minas Gerais - a UFMG, a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - a PUC Minas, a Fundação João Pinheiro - a FJP, a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais - a FIEMG e outras. No final de 2008, o Observatório do Milênio publicou o primeiro “Relatório de Acompanhamento dos ODM no ano de 2008” (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2020).

Segundo analista de políticas públicas da gerência de indicadores da SMPOG, o Observatório do Milênio é onde se associa, desde sua implantação, de modo colaborativo, as informações obtidas por instituições de pesquisa, setor público e instituições de ensino, fazendo com que a sociedade civil sinta que há transparência no trabalho, bem como possibilidade de diálogo.

Nos últimos dez anos, a implementação das diretrizes propostas pela ONU nas políticas governamentais fez com que houvesse melhor efetividade no cruzamento das questões ambientais com as políticas urbanas. Alinhar as políticas municipais com agendas de cunho internacional fizeram com que Belo Horizonte estabelecesse parcerias de grande importância, como ICLEI, Banco Mundial, WWF, ONU-Habitat, Pacto Global de Prefeitos para o Clima e a Energia e outros.

No entanto, mesmo que de grande valia para a atual circunstância que se encontra a cidade, as parcerias não são suficientes para que a cidade atinja seu modelo ideal e nem está perto disso. Há muito que se fazer para que a evolução belorizontina nesse sentido seja promissora.

Em 2015, a ONU propôs aos países membros uma Nova Agenda Urbana (NAU) para os próximos 15 anos relacionada ao desenvolvimento sustentável mundial, visto que as diretrizes a serem cumpridas pelos ODM tinham vencimento no ano em questão. A agenda proposta pela ONU ficou conhecida como Agenda 2030, composta desta vez por 17 objetivos, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS (PACTO GLOBAL REDE BRASIL, 2021).

Com o surgimento da nova agenda, a Agenda 2030, os parceiros do Observatório do Milênio em Belo Horizonte renovaram os esforços de produção e colaboração,

buscando rever sua atuação, relacionando-a com a Agenda ODS. O momento de transição não foi uma ruptura com as conquistas relativas aos ODM até então. Pelo contrário, foi a reestruturação dos objetivos e metas a fim de seguir o que era refletido pelo contexto global naquele momento e alinhar-se à gestão municipal para sua efetivação⁷.

3.4 Plano Plurianual de Ação Governamental

A Prefeitura de Belo Horizonte elabora um relatório no final de cada PPAG, informando quais foram as bases para a montagem do plano, quais os orçamentos, quais as ações (projetos ou atividades) e sub-ações. De acordo com o gerente de indicadores da SMPOG⁸, as sub-ações são um terceiro nível não exigido pela legislação federal que rege os PPAs, no entanto, a PBH institui esse sub-item para que o nível de detalhamento e atuação fosse ainda melhor. O relatório de Avaliação do Plano Plurianual de Ação Governamental / PPAG 2006-2009 explica quais os objetivos e como é o funcionamento de um PPAG, como pode-se ver a seguir:

Programa é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum pré-estabelecido, visando à solução de um problema ou ao atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade. Em 2009, 94 (noventa e quatro) programas do PPAG do município de Belo Horizonte tiveram execução orçamentária.

Ação é a operação da qual resulta um produto (bem ou serviço) ofertado à sociedade ou que contribui para atender ao objetivo do Programa. As ações podem ser classificadas como Projetos (limitadas no tempo), Atividades (contínuas) e Operações Especiais. Em 2009, Belo Horizonte apresentou um total de 272 (duzentos e setenta e duas) Ações com execução orçamentária.

Sub-ação é o desdobramento da Ação e constitui os quantitativos das metas físicas, com seus respectivos produtos e unidades de medida. Em 2009, foram monitoradas 541 sub-ações com metas finalísticas. (SECRETARIA

⁷ Segundo relato de analista de políticas públicas do Observatório do Milênio, em entrevista realizada em 15/12/2020.

⁸ Em entrevista realizada em 15/12/2020.

O PPAG 2006-2009 foi dividido em quatro áreas temáticas para expor seus resultados no relatório, que são elas: políticas sociais, educação, saúde e políticas urbanas.

A área temática das políticas urbanas é a que mais se aproxima e se relaciona com as questões ambientais estudadas. No PPAG 2006-2009, os programas prioritários foram limpeza urbana, qualificação habitacional e gestão do sistema viário. Apenas o primeiro deles abordou a questão ambiental no que diz respeito à coleta de resíduos sólidos domiciliares. Por isso, pode-se concluir que PPAG desta época não contemplava políticas ambientais.

O PPAG 2010-2013 foi elaborado considerando a articulação de diferentes áreas quando comparado ao anterior. Esse PPAG se desdobrou em 12 áreas de resultado, que o tornou mais completo, que são elas: cidade saudável, educação, cidade com mobilidade, cidade segura, prosperidade, modernidade, cidade com todas as Vilas Vivas, cidade compartilhada, cidade sustentável, cidade de todos, cultura e integração metropolitana.

A tabela 3, retirada do documento de Avaliação do PPAG retrata como foi a atuação da área de resultado Cidade Sustentável, relacionada diretamente às questões ambientais já discutidas na época.

Área de Resultado	Número Programas		Total de Indicadores Monitorados	Avaliação da meta 2013 - Cumpriu meta?			
	Total	Com Indicadores		Sim	Não	N/D	% de sim
1 - Cidade Saudável	9	7	21	13	6	2	61,9
2 - Educação	4	3	10	6	1	3	60,0
3 - Cidade com Mobilidade	8	3	5	2	2	1	40,0
4 - Cidade Segura	4	1	2	0	2	0	0,0
5 - Prosperidade	5	1	4	0	2	2	0,0
6 - Modernidade	20	3	5	1	4	0	20,0
7 - Cidade com todas as Vilas Vivas	4	3	9	5	4	0	55,6
8 - Cidade compartilhada	1	1	1	0	1	0	0,0
9 - Cidade sustentável	14	9	34	21	9	4	61,8
10 - Cidade de Todos	17	12	34	13	17	4	38,2
11 - Cultura	5	3	3	2	1	0	66,7
12 - Integração Metropolitana	1	0	0	0	0	0	-
Sub Total	92	46	128	63	49	16	49,2
Outros	20						
Parcerias e Concessões	1						
Total Geral	113						

Tabela 3: Resumo da avaliação dos indicadores por área de resultados – 2013

Fonte: SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E INFORMAÇÃO , 2014.

À medida que a política é estabelecida, ela tende a evoluir sua estrutura no sentido de melhorá-la. Com o PPAG não foi diferente. O PPAG 2014-2017 foi um instrumento de planejamento mais robusto e denso que os anteriores, visto que as ações e verbas destinadas a cada área temática foram melhor detalhadas.

O documento principal do PPAG 2014-2017 “Plano plurianual de ação governamental - Volume I”, em sua apresentação, citou no item “aspectos urbanísticos” os termos “cidade sustentável” e “desenvolvimento sustentável”. Apesar de relativamente recente, os conceitos principais relativos às políticas de desenvolvimento sustentável estavam sendo apresentados no início do documento.

Como um dos objetivos estratégicos de longo prazo do PPAG 2014-2017, tem-se:

III. Promover a sustentabilidade ambiental, resultante da universalização do saneamento básico, da preservação de áreas verdes, da recuperação de áreas degradadas, da redução das emissões de poluentes, da eficiência energética e da boa capacidade de prevenção, mitigação e adaptação diante de ocorrências adversas de grande escala; (PPAG, 2013).

As doze áreas temáticas apresentadas no PPAG 2010-2013 foram mantidas no PPAG 2014-2017. Ainda tomando como referência o estudo em questão, a área temática aqui abordada é de “cidade sustentável”. Mesmo que essa área temática já estivesse sendo abordada, apenas no PPAG 2014-2017 é que ela se apresenta com mais ênfase e é associada à agenda dos ODS.

O PPAG 2018-2021, instrumento vigente na gestão atual do prefeito Alexandre Kalil, foi elaborado considerando dois importantes compromissos: governar para quem precisa e fazer funcionar os serviços com qualidade (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2017). A partir deste compromisso, foram definidas as prioridades do governo em dez áreas de resultado.

Cada um dos programas do PPAG e projetos estratégicos estão vinculados a uma área de resultado e a um ODS. De acordo com a Prefeitura de Belo Horizonte, seu

interesse era de alinhar os projetos aos ODS a fim de promover uma agenda inovadora, universal e transformadora.

A Fig. 1, referente ao PPAG 2018-2021, apresenta um organograma do compromisso estabelecido pelo governo com os cidadãos belorizontinos, bem como suas novas áreas de resultado. No presente trabalho, duas novas áreas de resultado são de relevância: sustentabilidade ambiental e habitação, urbanização, regulação e ambiente urbano.



Figura 1: Organograma PPAG 2018-2021
 Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte (2017).

Os projetos estratégicos estão vinculados a uma área de resultado. Como recorte do tema do trabalho, segue nas Fig.2 e 3 os projetos estratégicos que aqui serão citados:

- SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL**
9. Ampliação e qualificação do serviço de limpeza urbana
 10. Modernização do licenciamento ambiental
 11. BH Verde: bem-estar e sustentabilidade
 12. Gestão de Águas Urbanas
 13. Revitalização ambiental e desenvolvimento do potencial turístico dos parques, zoológico e Jardim Botânico

Figura 2: Projetos estratégicos de sustentabilidade ambiental PPAG 2018-2021.
 Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte (2019).

- HABITAÇÃO, URBANIZAÇÃO, REGULAÇÃO E AMBIENTE URBANO**
17. Regularização fundiária e urbanização em áreas de interesse social
 18. Gestão e redução de risco geológico em assentamentos de interesse social
 19. Provisão habitacional no município
 20. Simplificar, democratizar e modernizar a legislação urbanística e os serviços de licenciamento urbano
 21. Regularização urbanística de assentamentos informais de interesse social
 22. Melhoria do ambiente urbano

Figura 3: Projetos estratégicos de habitação, urbanização, regulação e ambiente urbano PPAG 2018-2021.

Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte (2019).

Observa-se que quanto mais atuais os PPAGs, mais eles se aproximam do tema do desenvolvimento sustentável. Isso se dá em função de a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte caminhar e traçar sua trajetória política e estratégica em função das agendas globais e nacionais, como ODM, ODS, Agenda 2030.

No entanto, o desafio da gestão e da equipe técnica é a implementação efetiva do que se propõe no plano, ou seja, em algumas circunstâncias, o texto apresenta-se como inovador mas a sua aplicabilidade nem sempre é simples e eficiente.

4 CAPÍTULO III: REVISÃO TEÓRICO-CONCEITUAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ANÁLISE

No presente trabalho, foi necessário resgatar a conceituação de políticas públicas e de sua análise para compreender melhor o planejamento, planos e ações da Prefeitura de Belo Horizonte relacionados ao meio ambiente e desenvolvimento sustentável. Souza (2007) diz que a compreensão da natureza de uma área de conhecimento bem como seus conceitos e aplicabilidades facilita entender como são seus desdobramentos e perspectivas.

Sendo assim, esse capítulo foi dividido em duas partes. A primeira trata-se do resgate de referenciais teóricos acerca dos conceitos de políticas públicas e de análise de políticas públicas, suas características, tipos e modelos para melhor compreender o caso analisado. A segunda parte trata da análise dos conceitos discutidos na primeira, relacionando-os com a aplicação de políticas públicas de desenvolvimento sustentável na Prefeitura de Belo Horizonte desde seu surgimento até os dias atuais. Essa parte do capítulo tem como objetivo identificar como o desenvolvimento sustentável permeia as políticas públicas na cidade, como ela é discutida e colocada em prática, quais são as políticas de destaque e quais as lacunas existentes nessas relações.

Com o objetivo de complementar a discussão sobre as políticas públicas de desenvolvimento sustentável no município, concede-se protagonismo, nesse trabalho, ao modelo de análise de Kingdon, o Modelo dos Fluxos Múltiplos. A escolha desse modelo se deu em função de seus elementos de análise se aproximarem mais da discussão em questão.

Serão retomados alguns marcos da história da política ambiental de Belo Horizonte desde sua emergência para que se faça um paralelo de como era a política ambiental em cada uma das épocas e de sua transformação.

4.1 Revisão conceitual de políticas públicas

Os quatro grandes estudiosos e fundadores da área das políticas públicas foram Charles Lindblom, David Easton, Harold Lasswell e Herbert Simon. Na década de 30, mais precisamente em 1936, Lasswell introduziu o conceito de *policy analysis* - análise

de política pública -, para associar as políticas públicas propriamente ditas com seu conhecimento acadêmico.

Em 1957, Simon incorporou o questionamento sobre a falta de racionalidade de tomadores de decisão quanto às políticas públicas, os *policy makers*. De acordo com ele, haveria uma racionalidade limitada, que se daria em função da desinformação ou informação incompleta, impedindo que os decisores públicos compreendessem e formulassem com mais qualidade as políticas públicas (SOUZA, 2007).

Lindblom (1959, 1979), por sua vez, questionou Lasswell e Simon, alegando que a ênfase no racionalismo não era suficiente para completar a discussão acerca do tema. Para Lindblom, era necessário incluir outras variáveis na temática como as relações de poder, as fases do processo decisório e os grupos de interesses. A discussão foi, desta forma, enriquecida através desses novos elementos à discussão.

Uma definição de política pública veio com Easton (1965) que a conceituou como um sistema que englobava sua formulação, seus resultados e o contexto (ambiente). A partir de seu estudo, ele desenvolveu um modelo explicativo que criou a ideia de “Sistema Político”, como pode ser visto na figura abaixo.

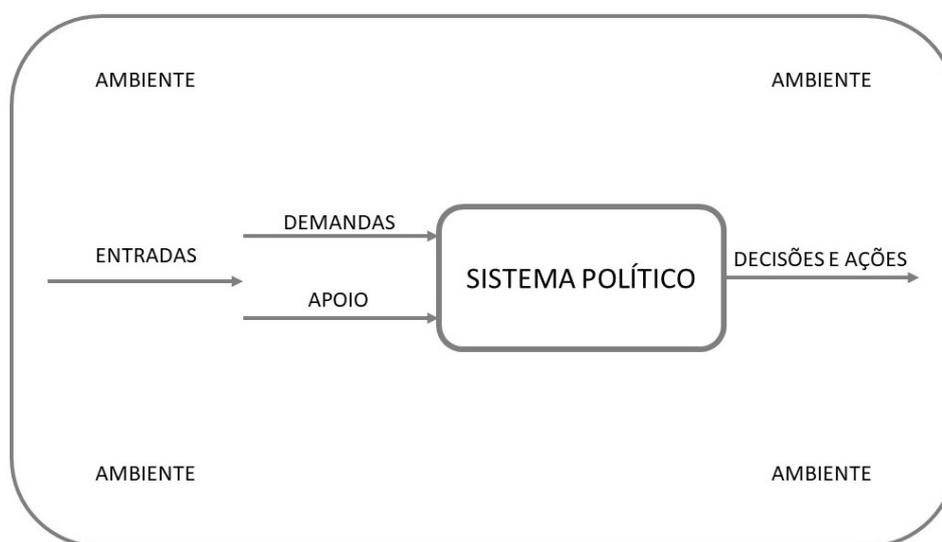


Figura 4: Modelo simplificado de sistema político de Easton

Fonte: citado por Easton (1965), feito pela autora.

Quando se fala em políticas públicas, não existe uma definição única ou melhor do conceito. Dye (1984) é bastante direto quando diz que política pública é aquilo que o

governo escolhe ou não fazer. Peters (1986), no entanto, a define como um conjunto de ações que partem do governo e produzem certos efeitos no contexto social. A definição feita por Lasswell é a mais conhecida, visto que ele questiona além do conceito e suscita saber quem ganha com determinada política, por que ganha e qual o impacto dela na sociedade (SOUZA, 2007). Cada um dos conceitos citados abordam uma perspectiva diferente acerca das políticas públicas, no entanto, o conceito de Dye tem destaque em função do peso das tomadas de decisões de governo.

A política pública é um campo multidisciplinar que engloba a sociologia, ciência política e economia. O foco que a política toma é adotado pelo ator em função daquilo que se pretende discutir e solucionar. Considerando as discussões acerca do tema ao longo do tempo, nesse trabalho adotaremos o conceito de política pública desenvolvido por Thomas Dye (1984). A escolha por tal conceito se deu em função de uma observação fundamental pontuada pelo cientista político em seu estudo quando demonstra que a posição do governo de “não fazer nada” mediante um problema pode ser vista também como uma política pública.

Após seguir a linha de conceituação definida acima, existem outros conceitos dentro das políticas públicas que serão importantes na discussão. Sobre as perspectivas reconhecidas nas políticas públicas, pode-se classificá-las com abordagem estatista ou multicêntrica (Secchi, 2009). Na primeira, o estado é o ator decisor das políticas públicas. Na segunda, admite-se que outras instituições e organizações tomem as decisões. No presente trabalho será adotada a abordagem estatista, baseada na leitura feita por Saravia (2006) nos dicionários de ciência política (RAEDER, 2014), ao analisar a política pública belorizantina.

O contexto dos governantes decisores políticos é de lidar diariamente com problemas e necessidade de organização e direcionamento de recursos. Cada um desses governantes tem um olhar mais focado em uma específica direção, seja em função de suas crenças e interesses e também em função do ambiente em que atua. Quando um problema público assume o *status* de política, ou seja, quando ele é tratado como tal, é necessário a implementação de uma política pública, visto que os processos sociais definem a importância que aquele governo específico dará ao problema (AGUM; MENEZES; RISCADO, 2015).

As tipologias de política pública (ou tipos de política pública) foram conceituadas pelo

cientista político norte americano, Theodore J. Lowi (1964, 1972). A intenção com essa categorização era analisar sua estruturação, coalizões e equilíbrio (WINCKLER, 2015). São quatro tipos de políticas: regulatória, distributiva, redistributiva e constitutiva.

A política regulatória envolve políticos, burocratas e grupos de interesses. Ela é desenvolvida para estabelecer padrões que devem ser reproduzidos na sociedade para a promoção do bom funcionamento do sistema público. Como exemplo desse tipo de política, temos a distribuição de água e energia.

A política distributiva é aquela caracterizada pelo favorecimento de uns em detrimentos de outros. Ela gera mais impactos no âmbito do indivíduo do que universalmente. Não significa que tal política é injusta, no entanto, ela é destinada a um grupo específico e não acarreta custo para os demais.

A política redistributiva, por sua vez, é aquela que beneficia uma categoria de pessoas sem que haja de fato uma necessidade de fazê-lo. É um tipo de política exercida principalmente em governos ditos elitistas, favorecendo grupos de alto poder aquisitivo ou alto grau de influência, como é o caso da política de incentivo fiscal.

A política constitutiva é aquela que não fica necessariamente no campo palpável, ou seja, nem sempre é uma prestação de serviço, é a chamada política de conteúdo simbólico definida por Secchi (2009). Nesse tipo de política, define-se o conceito de *meta-políticas*, que é quando uma política fica acima de outras, norteando a partir de princípios existentes as demais políticas relacionadas a ela. A política constitutivas podem ser chamadas também de “políticas modificadoras de regras” porque determinam regras que podem alterar a estrutura de outras políticas gerando possíveis conflitos (WINCKLER, 2015).

Segundo Ham e Hill (1993), o surgimento da Análise de Política se deu em função das dificuldades e complexidade enfrentadas pelos políticos no início da década de 1960 (ESTEVÃO E FERREIRA). Além disso, a multidisciplinaridade fez com que os cientistas políticos, economistas e sociólogos se envolvessem cada vez mais no estudo das políticas públicas, o que favoreceu o surgimento de sua análise.

De acordo com Maria das Graças Rua, a análise de política tem como objeto os problemas com que se deparam os políticos. Por consequência, com a análise de política, objetiva-se auxiliar os políticos, burocratas e demais interessados no

equacionamento dos problemas em questão (RUA, 2014).

O desenvolvimento de modelos de análise de políticas públicas contribuiu na compreensão das políticas públicas. Diante de toda a discussão em torno do tema, serão apresentadas as definições de quatro modelos de análise de políticas públicas. São eles: (1) o modelo sequencial ou de ciclo político, (2) o modelo dos fluxos múltiplos, (3) o modelo do equilíbrio interrompido e (4) o quadro teórico das coligações de causa ou interesse.

Os modelos contribuem para a compreensão dos problemas e cada um deles tem um foco e um objeto diferentes, tornando-os mais abrangentes ou restritos. É importante compreender que a abordagem de um modelo não invalida outro, ou seja, os modelos são distintos e podem até se complementar.

O Ciclo Político ou Modelo Sequencial busca compreender os modos de ação pública e o processo de formação das políticas públicas por meio da redução da sua complexidade. Nesse modelo, considera-se que as políticas públicas são resultantes de um processo de etapas num ciclo que se repete. A discussão acerca do modelo sequencial varia um pouco em função do autor que a propõe. Por isso, foram selecionadas quatro etapas comuns a todos os modelos para sintetizá-los, são elas: (1) identificação do problema e agendamento; (2) formulação de medidas de política e legitimação da decisão; (3) implementação; (4) avaliação e mudança. Reader (2014) elaborou um fluxograma capaz de ilustrar o ciclo político, como pode ser visto na figura 5:



Figura 5: Modelo Ciclo das Políticas Públicas

Fonte: Raeder (2014)

O Modelo dos Fluxos Múltiplos (*Multiple Streams Framework*) foi desenvolvido por John Kingdon em sua obra *Agendas, Alternatives and Public Policies* (2003). Esse modelo foi baseado no modelo de comportamento organizacional conhecido como “lata de lixo” (*garbage can*) caracterizado por Cohen, March e Olsen (1972) onde o processo de tomada de decisão não segue um roteiro ou regras, podendo ser considerado incoerente (FEIO et al, 2007). O modelo dos fluxos múltiplos apresenta-se de forma complexa e sinuosa, buscando compreender por que é que os decisores políticos tomam como problema público um tema em detrimento de outro, como funciona a alteração das agendas políticas e como são as tomadas de decisão. Além disso, são caracterizados no modelo três conceitos centrais: comunidades políticas, empreendedores políticos e janela de oportunidade política. As comunidades políticas são aquelas que compartilham as informações sobre determinado problema político. Os empreendedores políticos são responsáveis pela mediação do processo de agendamento das políticas públicas. A janela de oportunidade é quando se convergem três fluxos, a percepção pública de um problema (fluxo dos problemas), as soluções técnicas e acadêmicas acerca dos problemas (fluxo das políticas) e a forma de governar, gerir (fluxo da política).

A figura 6 apresenta um esquema da dinâmica do modelo proposto por Kingdon. Os três fluxos associados são capazes de apresentar a janela de oportunidade ou “oportunidade de mudança”, como aparece abaixo:



Figura 6: Modelo dos Fluxos Múltiplos de Kingdon

Fonte: Capella (2005)

Baumgartner e Jones (1993, 1999) buscavam criar um modelo capaz de analisar momentos de equilíbrio e turbulências - mudanças bruscas - no processo de formulação de políticas públicas. Então, desenvolveram o chamado Modelo do Equilíbrio interrompido (*Punctuated Equilibrium Theory*) (CAPELLA, 2005).

Nesse modelo, os períodos de estabilidades, longos e lentos, são interrompidos com eventos pontuais, ou seja, momentos rápidos de mudança, que conduzem para uma continuidade diferente daquela que se esperava. O processo pode ser visto nas agendas públicas, que são planejadas, estudadas e estruturadas, porém podem ser

mudadas em função de um acontecimento pontual (CAPELLA, 2007).

Na década de 1980, Paul Sabatier e Jenkins-Smith propuseram um modelo que ficou conhecido como O Quadro Teórico das Coligações de Causa (*Advocacy Coalition Framework — ACF*), baseado no modelo sequencial. O objetivo do modelo proposto era esclarecer com coerência os principais fatores e dinâmicas que afetam o processo político (ARAUJO et al, 2017).

Para melhor compreensão do modelo proposto, Sabatier (1998) toma como primordiais os seguintes conceitos: sistema de crenças, subsistema político, coligação de causas e mediadores políticos. Sistema de crenças, como o próprio nome já diz, são as crenças e valores de determinado grupo. O subsistema político é como um recorte do todo para analisar aquela parte com mais clareza. A chamada coligação de causa é a associação dos dois conceitos anteriores, unindo as crenças a um recorte do sistema, fazendo com que pessoas se identifiquem fazendo coligações. Os mediadores políticos são aqueles que participam, de alguma maneira, do processo de tomada de decisão política (ARAUJO et al, 2017).

Após essa breve explicação dos modelos teóricos, a seção seguinte versará sobre a aplicação de um deles, o Modelo dos Fluxos Múltiplos de Kingdon, quando se analisa as políticas de desenvolvimento sustentável em Belo Horizonte. A escolha de tomar como base tal modelo se deu em função de sua complexidade. O desenvolvimento sustentável é um assunto difundido atualmente, mas não permeia da mesma maneira todas as políticas. É uma temática emergente, importante e complexa. Então, para analisá-lo, a escolha do Modelo dos Fluxos Múltiplos de Kingdon será de grande importância.

4.2 Análise das políticas públicas

A história do desenvolvimento sustentável em Belo Horizonte é bastante heterogênea quanto à sua classificação. No início da década de 1980, quando emergiu a discussão acerca das questões ambientais, com a criação da SMMA, a cidade ainda não possuía uma política ambiental estruturada. O interesse dos governantes quando promoviam a arborização se resumia às questões estéticas (DE MARCO, 2020).

Em 1985, com a aprovação da Lei Municipal 4.253, começou-se a delinear melhor o

cenário da política ambiental na cidade, visto que a lei tratava da conservação e recuperação do meio ambiente. Nessa lei, assumia-se os conceitos de meio ambiente, degradação da qualidade ambiental e poluição. A partir de então, começaram a surgir conselhos e fundos que atuariam no direcionamento de qual seria o caminho da política ambiental de Belo Horizonte. A política existia, mas era simples, não problematizava certas ações que hoje seriam caracterizadas como prejudiciais ao meio ambiente.

A Constituição Federal, promulgada em 1988, instituiu o chamado Plano Plurianual (PPA) como instrumento de grande peso no que dizia respeito ao planejamento do governo federal. O primeiro PPA foi adotado apenas no governo de Fernando Henrique Cardoso (1996-1999). Desde então, os PPAs se tornaram mais frequentes entre os governantes (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007).

O objetivo do surgimento do plano era ser uma ferramenta de gestão do Estado para melhoria da qualidade da aplicação dos recursos públicos. O Estado já havia exercido forte influência quanto à economia do país, porém a questão de planejamento também tinha grande importância e contribuição no desenvolvimento da sociedade. O plano funcionava - e funciona até hoje - da seguinte maneira: entra em vigor no segundo ano do mandato do presidente e finaliza no primeiro ano do mandato do governante subsequente, seja o antigo reeleito ou não.

No contexto do município de Belo Horizonte, o originalmente PPA é tratado pelo nome de Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). O primeiro deles entrou em vigor no ano de 2006, no governo de Fernando Pimentel.

Segundo relatos de uma analista de políticas públicas da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão da PBH⁹, quando se alinham instrumentos de planejamento como o PPAG e outros instrumentos às agendas internacionais, cancela-se uma perspectiva mais global, trazendo uma ruptura com a política nacional, o que promove crescimento nesse sentido.

No organograma da Fig.1, referente ao PPAG 2018-2021, os compromissos baseiam-se em dois pilares: governar para quem precisa e fazer funcionar com qualidade. No Modelo dos Fluxos Múltiplos, a comunidade política identifica o fluxo dos problemas nesse item “governar para quem precisa”, ou seja, após a identificação de um

⁹ Em entrevista realizada em 15/12/2020.

problema público é que se identifica quem são os prejudicados com ele. O segundo pilar “fazer funcionar com qualidade” é o que podemos chamar de fluxo da política, visto que é fundamental gerir a solução técnica de determinado problema público com extrema qualidade.

Ao tomar como base o modelo de análise, observa-se que, sua aplicação no PPAG apresenta um sistema complexo. Como comunidade política, nesse caso, temos dois contextos. O primeiro, é o contexto nacional, de onde surgiu o PPA, com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Naquela época, identificou-se a necessidade de um instrumento de planejamento capaz de otimizar a gestão dos recursos públicos variados a médio prazo. No contexto local, por sua vez, o PPAG atuou com mais foco, visto que ele foi se afinando à medida que amadurecia. O atual PPAG (2018-2021) é bastante direto naquilo que se objetiva, para que se evite possíveis lacunas.

Como empreendedores políticos no processo de proposição dos PPAG, podemos identificar os políticos locais e a sociedade civil. O projeto de lei é redigido e discutido em audiências públicas, até que chegue ao patamar de Proposta de Ação Legislativa. Quando aprovadas, elas dão origem às emendas do PPAG.

A janela de oportunidade, no caso do surgimento do PPA na Constituição Federal de 1988, se deu em função de três fluxos convergentes importantes. O fluxo dos problemas foi quando identificou-se uma lacuna no planejamento e gestão nacionais. Os governos apresentavam e implementavam projetos variados, mas a condução de cada município divergia na maioria das vezes. Foi então que aprovou-se o PPA como o fluxo das políticas, um instrumento de robustez, capaz de direcionar aquilo que se esperava de um governo. Como fluxo da política, destaca-se a Assembleia Nacional Constituinte, presidida por Ulysses Guimarães e mais 599 parlamentares, que aprovou a CF.

Quanto ao contexto belorizontino, temos como janela de oportunidade o segundo mandato de Fernando Pimentel (2005-2009). Foi quando o primeiro PPAG entrou em vigor. Para isso, foi encaminhado um projeto de lei para a Câmara Municipal e foram consideradas sugestões da sociedade civil, por meio da Comissão de Participação Popular. Após a análise de uma comissão relacionada às questões financeiras, o PPAG foi a votação para ser aprovado e se tornar lei.

À medida que os PPAG são alterados, os fluxos dos problemas são revistos e, conseqüentemente, o fluxo das políticas. No PPAG 2018-2021, identificou-se que a temática do desenvolvimento sustentável entrou no fluxo dos problemas. Como fluxo das políticas, temos dois projetos estratégicos de destaque: sustentabilidade ambiental e habitação, urbanização, regulação e ambiente urbano.

A aplicação do modelo de Kingdom no que diz respeito à política urbana belorizontina também apresenta coerência. É interessante destacar que a temática do desenvolvimento sustentável, no PD de 1996, é tratada pelo termo “desenvolvimento sustentado” logo no início da lei. Segundo Guimarães (1995), a noção de desenvolvimento sustentado teve origem na Conferência de Estocolmo, em 1972, e mais tarde foi consolidado na Eco 92, no Rio de Janeiro. Na época, mais do que uma preocupação com o desenvolvimento pautado na manutenção dos recursos naturais e qualidade ambiental, preocupava-se com o desenvolvimento que promovesse a regulação do mercado (GUIMARÃES, 1995).

No capítulo III (seção II; subseção I) da lei do PD, trata-se das diretrizes que nortearam a política urbana. As políticas propostas não tratavam diretamente das questões ambientais ou de desenvolvimento sustentável. Algumas delas poderiam impactar direta ou indiretamente nesse sentido, visto que previam ordenar o crescimento da cidade.

O Plano Diretor de 1996 foi revisado em 2000 e, nesse novo momento, na virada do século e juntamente com os reflexos da Cúpula do Milênio, o termo “desenvolvimento sustentável” foi citado, associado ao desenvolvimento social e econômico. Via-se, então, o início da capilaridade do desenvolvimento sustentável, não como política, mas como diretriz na cidade de Belo Horizonte.

Subseção IX Do Meio Ambiente

Art. 21-A – Considera-se meio ambiente o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química, biológica, social, cultural e política que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

Art. 21-A acrescentado pela Lei nº 8.137, de 21/12/2000 (Art. 12)

Art. 21-B – São princípios fundamentais da Política Municipal de Meio Ambiente:

- I - promover o desenvolvimento sustentável, compatibilizando o desenvolvimento social e econômico com a preservação ambiental, a partir dos princípios da justiça social e da eficiência econômica, garantindo o uso racional e equitativo dos recursos naturais, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e o conforto climático;
- II - garantir a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incentivando sua preservação para as presentes e futuras gerações;
- III - proteger as áreas verdes e aquelas ameaçadas de degradação, assegurando a sustentabilidade da flora e da fauna;
- IV - articular e integrar planos, programas, ações e atividades ambientais intermunicipais, de modo a buscar consórcios e outros instrumentos de gestão.

Além dos princípios fundamentais da política de meio ambiente, foram também explicitadas as diretrizes relativas a ela. Trata-se de trinta e sete diretrizes que compõem a nova revisão de 2000.

Em 2001, foi realizada a II Conferência Municipal de Política Urbana (2001/2002), dando origem a um projeto de lei para um novo plano diretor que foi discutido na Câmara de Vereadores, mas que não obteve sucesso e foi arquivado. Desta forma, a revisão de 2000 ficou em vigor por mais quinze anos até a realização da próxima Conferência de política urbana, no ano de 2014. Resultado, então, das deliberações da IV Conferência Municipal de Política Urbana, realizada em agosto de 2014, o Projeto de Lei 1.749/2015 entrou em discussão na Câmara de Vereadores de Belo Horizonte, em 2015, a fim da aprovação de um novo Plano Diretor para a cidade. O texto tramitou em discussão por 4 anos, sendo objetivo de grande discussão, principalmente relacionada à proposta de coeficiente único para a cidade.

No que diz respeito à política urbana, a discussão dos planos diretores tanto para sua formulação, quanto para revisões posteriores, mostra mais um aspecto da aplicação da teoria de Dye. A partir do momento que uma circunstância de governo é tomada como pauta, ela é classificada como problema público, ou seja, os governantes e representantes da sociedade no poder começam a tratar determinado assunto com mais cautela e com um olhar crítico.

No que se refere às questões ambientais associadas à política urbana, até 2014 o

Plano Diretor de Belo Horizonte abrangia as questões ambientais de maneira geral, por meio de legislações ambientais. No entanto, apenas com o surgimento dos ODS e da Nova Agenda Urbana é que o assunto realmente entrou com peso na proposta¹⁰. A Conferência de Quito (2016) foi de extrema relevância para o contexto da cidade nesse aspecto, visto que o processo de preparação para a conferência foi um momento de os idealizadores dos planos e projetos destacá-los no contexto do desenvolvimento sustentável. Como consequência do evento, os integrantes da PBH que participaram voltaram mais alinhados quanto às diretrizes propostas pela ONU propunha.

Após anos de discussão e reestruturação do projeto de lei, o Novo Plano Diretor de Belo Horizonte foi aprovado em 8 de agosto de 2019 pela Lei Nº 11.818. Logo no início de seu texto, explicita-se quais os princípios, diretrizes e objetivos da política urbana municipal, associando os conceitos à NAU. No prólogo da NAU, o então secretário geral da Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) explanou acerca do que se esperava com aquele documento, como se pode ver a seguir:

A Nova Agenda Urbana incorpora um novo reconhecimento da correlação entre a boa urbanização e o desenvolvimento. Ela salienta a conexão entre a boa urbanização e a criação de empregos, as oportunidades de subsistência e a melhora da qualidade de vida, que devem ser incluídas em todas as políticas e estratégias de renovação urbana. Isto destaca ainda mais a ligação entre a Nova Agenda Urbana e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, em especial com o Objetivo 11 de cidades e comunidades sustentáveis (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2017).

O capítulo II da Lei Nº 11.181, lei que aprova o novo Plano Diretor de Belo Horizonte, explicita seu compromisso com a NAU e com os ODS. Além disso, ele inclui conceitos, parâmetros e instrumentos norteadores da política urbana. O texto da nova lei é mais claro e direto no que diz respeito às diretrizes de desenvolvimento sustentável, como se pode ver a seguir:

¹⁰ De acordo com assessora técnica da SMPU, em entrevista realizada em 16/02/2021.

CAPÍTULO II

DA POLÍTICA URBANA MUNICIPAL E DA NOVA AGENDA URBANA

Art. 3º - O Plano Diretor está fundamentado no compromisso de implementação no Município da Nova Agenda Urbana - NAU, documento consolidado na terceira Conferência das Nações Unidas para Habitação e Desenvolvimento Sustentável.

Parágrafo único - O compromisso do Município com a NAU contempla a consideração de acordos e pactos a ela vinculados para o desenvolvimento da política de crescimento urbano e ordenamento territorial, com destaque para os princípios orientados pelo Objetivo de Desenvolvimento Sustentável - ODS-11, voltado para tornar as cidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2019).

O fato de os conceitos atrelados ao desenvolvimento sustentável aparecerem no início do texto e em destaque, mostra como a preocupação com a temática tornou-se forte. É importante reconhecer que o desenvolvimento sustentável permeia áreas variadas de atuação pública, visto que abrange a questão ambiental, econômica e social. Não há, por tanto, uma política pública específica de desenvolvimento sustentável. Nesse novo contexto, é possível identificar o conceito de *meta-polícies* definido por Secchi (2009), que é aquela política destaque que está acima das demais, permeando-as.

Baseando novamente no Modelo dos Fluxos Múltiplos, pode-se analisar e comparar os planos diretores vigentes em momentos bastante distintos. O primeiro Plano Diretor de Belo Horizonte - PD de 1996 - entrou em vigor alguns anos após a Rio-92, conferência internacional de extrema importância no que diz respeito aos avanços da sociedade, visto que foi nela que se consagrou o conceito de desenvolvimento sustentável associado aos âmbitos econômicos, sociais e ambientais (LAGO, 2006). Nesse contexto, a lei do PD 1996 já citava premissas básicas do que nela se chamava de “desenvolvimento sustentado”, porém sem muito aprofundamento.

No caso dos dois PD de Belo Horizonte, a identificação do fluxo dos problemas não é pontual, é mais sutil, visto que não houve um momento específico em que se

demandou a discussão acerca do desenvolvimento sustentável. No PD de 1996, a temática era emergente, porém sem aprofundamento, fato que trouxe consequências proporcionais ao texto da lei aprovada naquele momento. O Novo PD, por sua vez, foi discutido por quatro anos na Câmara de Vereadores, foi aprovado em um contexto de casos sucessivos de inundações e emergência na poluição atmosférica. O peso da temática nesse novo momento foi bem maior. Além disso, é importante ressaltar o papel da equipe técnica de servidores públicos da PBH. De acordo com o gerente de indicadores da SMPOG¹¹, a equipe técnica permanente é um ativo importantíssimo na construção e manutenção da continuidade dos projetos, porque fica ali uma memória institucional do “saber fazer” de alta qualidade. Ele também chamou atenção para a relevância do interesse de cada prefeito em sua gestão.

Um outro ponto que vale ser destacado no decreto que aprovou o Novo Plano Diretor é a força dos ODS nos principais instrumentos de planejamento a médio e longo prazo, que são o Plano Diretor, PPAG e planos setoriais. A relação das agendas globais aos instrumentos de planejamento, exigidos a nível nacional e local, é fundamental para que haja coesão na forma de governar. Durante o estudo, identificou-se que a política urbana belorizontina é destaque quanto à relação da meta-política de desenvolvimento sustentável, já que ela permeia os principais instrumentos como o Plano Diretor e o PPAG. Por isso, as demais políticas, como a política ambiental e de planejamento, orçamento e gestão, não serão aprofundadas no presente trabalho. A Fig. 7 apresenta um quadro síntese dos principais marcos relacionados ao desenvolvimento sustentável no contexto global, brasileiro e belorizontino.

¹¹ Em entrevista realizada em 15/12/2020.

QUADRO MARCOS AMBIENTAIS

	ANOS 1970	DE 1980-1999	DE 2000-2010	DE 2010 - HOJE
AGENDA INTERNACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO 	<ul style="list-style-type: none"> • CONVENÇÃO DE VIENA • PROTOCOLO DE MONTREAL • RELATÓRIO DE BRUTLAND • RIO-92 • AGENDA 21 • PROTOCOLO DE QUITO 	<ul style="list-style-type: none"> • CÚPULA DO MILÊNIO (ODM) • RIO+10 	<ul style="list-style-type: none"> • RIO+20 • ODS • AGENDA 2030 • ACORDO DE PARIS • HABITAT III
BRASIL	<ul style="list-style-type: none"> • CRIAÇÃO DO PNUMA • CRIAÇÃO DA SEMA • CRIAÇÃO CNPU 	<ul style="list-style-type: none"> • PNMA • FNMA • SISNAMA • EIA • RIMA • IBAMA • 1º PPA 	<ul style="list-style-type: none"> • FUNDO NAC. MUDANÇAS CLIMÁTICAS • PROG. NAC. MUDANÇAS CLIMÁTICAS • PNMA II (GESTÃO AMBIENTAL) • ESTATUTO DA CIDADE 	
BH - PPAG			<ul style="list-style-type: none"> • 1º PPAG 	<ul style="list-style-type: none"> • PPAG 2018-2021
BH – ODM/ODS		<ul style="list-style-type: none"> • SMMA • COMAM • FUNDO NAC. DEFESA MEIO AMBIENTE • RIMA 	<ul style="list-style-type: none"> • AGENDA 21 BH – ODM • UN HABITAT • OBSERV. DO MILÊNIO 	<ul style="list-style-type: none"> • NAU (AGENDA 2030)
BH - AMBIENTAL	<ul style="list-style-type: none"> • CIDADE JARDIM 		<ul style="list-style-type: none"> • REV. PD 1996 (2000) • CMMCE 	
BH - URBANO	<ul style="list-style-type: none"> • CIDADE JARDIM 	<ul style="list-style-type: none"> • PD 1996 		<ul style="list-style-type: none"> • IV CMPU • NOVO PD

Figura 7: Quadro síntese dos marcos relacionados ao desenvolvimento sustentável a partir da década de 1970

Fonte: autora do texto

O quadro foi estruturado para que facilitasse a compreensão quanto à sobreposição de acontecimentos e suas relações. A partir da década de 1970 é que a agenda internacional se estrutura e se fortalece. Os panoramas internacional e nacional tiveram como objetivo contextualizar os principais acontecimentos para relacioná-los à realidade belorizontina.

As conferências internacionais foram fundamentais para a evolução do processo do desenvolvimento sustentável. Esse processo, no entanto, tornou-se mais denso de informações e diretrizes à medida que o tempo foi passando, o que é bastante comum quando se fala na implementação de uma nova política. Tal fato é visível quando se analisa as agendas globais e suas consequências no município. Observa-se que a agenda 21 e os ODM não foram explicitados no texto da política urbana belorizontina. No entanto, no que diz respeito aos principais instrumentos de planejamento urbana, os conceitos principais da NAU e dos ODS estão presentes tanto na lei de aprovação do PD de 2019, quanto no PPAG 2018-2021.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo principal do trabalho era compreender e analisar como surgiu e qual a posição do desenvolvimento sustentável na política de Belo Horizonte. Em função disso, foi necessário fazer um histórico do contexto internacional, nacional e belorizontino quanto à política ambiental e principais instrumentos de planejamento e gestão, a fim de visualizar o lugar do desenvolvimento sustentável na cidade em estudo nos dias atuais. Vale ressaltar que o conceito de desenvolvimento sustentável surgiu em 1987, ou seja, antes dessa data falava-se apenas em políticas ambientais a nível das cidades, estados e federação.

Como marcos principais no contexto internacional, temos a Conferência de Estocolmo (1972), Relatório de Brundtland (1987), Rio 92 (1992), Cúpula do Milênio (2000) e Acordo de Paris (2015). A Conferência de Estocolmo teve grande destaque visto que inaugurou as discussões acerca da questão ambiental. Quinze anos mais tarde, o Relatório de Brundtland propôs que se alinhasse o desenvolvimento econômico às questões ambientais. A Rio 92 foi um marco tanto na história global, quanto para o Brasil, visto que inaugurou as discussões de políticas ambientais no país. Alguns anos mais tarde, com a virada do século, a Cúpula do Milênio estabeleceu os ODM, com o objetivo de mitigar os principais problemas vividos pelo mundo, incluindo o contexto ambiental. Em 2015, foi assinado o Acordo de Paris, resultado da COP21, convenção que tratava sobre as mudanças climáticas globais. Ainda no mesmo ano, foram estabelecidos os ODS, que são parte da Agenda 2030.

O Brasil iniciou sua trajetória de discussão das questões ambientais na década de 1970, com a criação da Sema. No entanto, somente a partir da década de 1980 é que as políticas avançaram na implementação por parte de alguns municípios. O FNMA foi criado especificamente com a finalidade de custear as tomadas de decisão referentes às questões ambientais. Além disso, a legislação ambiental brasileira tornou-se mais rígida com a implementação do EIA e RIMA.

No início do séc. XXI, dentro da discussão das questões ambientais brasileiras, o país voltou-se para os cuidados com as mudanças climáticas, através principalmente da criação do Fundo Nacional de Mudanças Climáticas e o Programa Nacional de

Mudanças Climáticas. Nesse momento, então, o conceito de gestão ambiental tomou forma na política ambiental brasileira.

No contexto belorizontino, no que se refere às questões ambientais, percebemos dois momentos distintos. O primeiro foi no período que compreende os anos de 1980 a 2000, quando iniciaram-se as discussões acerca dos problemas ambientais quando foram instituídas as políticas ambientais mais gerais, mas pioneiras no país. O segundo momento, foi quando o conceito de desenvolvimento sustentável tornou-se primordial e começou a permear outras políticas. Isso ocorreu com a virada do século XXI, impulsionado pela UN-HABITAT, programa formado em 2001.

A análise da temática principal do estudo foi resultante da somatória de diferentes políticas em Belo Horizonte. São elas: PPAG, ODM/ODS, Ambiental e Urbano. O PPAG é um instrumento de grande importância quanto ao planejamento e gestão do município. No que diz respeito ao desenvolvimento sustentável, ele tornou-se fundamental em sua atual edição (2018-2021), uma vez que está bem alinhado aos ODS. Os ODM entraram na pauta da prefeitura com menor força política, ainda nos anos 2005, com a constituição do Observatório do Milênio. Porém, com a NAU, os ODS se mostram com maior clareza e diretrizes mais específicas a partir de 2015. Quanto ao contexto ambiental, iniciou-se como uma discussão básica nas décadas de 1980 e 1990, e houve uma evolução com a fundação do CMMCE, em 2006. Desse período em diante, as discussões ambientais demonstram uma reorientação, caminhando na busca de uma compreensão mais holística, compreendida no termo do desenvolvimento sustentável. A política urbana foi destaque no estudo acerca do desenvolvimento sustentável em Belo Horizonte. Com o PD de 1996, houve a conceituação do que foi chamado de “desenvolvimento sustentado”, no entanto, foi uma temática ainda muito incipiente. O PD vigente, por sua vez, foi um grande símbolo de inovação nesse contexto, visto que apresenta logo em seus capítulos principais o alinhamento com a NAU. No entanto, é importante considerar que esse símbolo foi aprovado e será aplicado em uma cidade já urbanizada, ou seja, há desafios quanto à sua aplicabilidade e eficiência. Esse novo PD foi aprovado apenas em 2019, mas foi reflexo do momento destaque de mudança em 2015. Além disso, o saber técnico dos funcionários da prefeitura de Belo Horizonte foi fundamental para se alinharem as políticas às agendas globais. O convite para a participação na Conferência de Quito (2016) foi chave para a internalização dos conceitos.

A teoria de Kingdon - Modelo de Fluxos Múltiplos - possibilitou uma análise racionalizada da temática do desenvolvimento sustentável. Por meio dela, foi possível mapear os fatos marcantes, os atores, os problemas públicos, bem como a comunidade política atuante. Sua escolha se deu em função de ter elementos de análise que mais facilmente poderiam ser relacionados ao estudo.

Baseado nas análises por meio do modelo escolhido, pode-se concluir que o desenvolvimento sustentável não é uma política dentro do contexto de Belo Horizonte, mas sim uma temática presente nos principais instrumentos de gestão do município de Belo Horizonte, como a Secretaria Municipal de Política Urbana, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e a Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão. No entanto, o peso da discussão é diferente em cada uma delas. Por isso, foi dado destaque no desenvolvimento sustentável dentro da política urbana belorizontina, visto que os instrumentos de grande peso relacionados ao tema são de extrema relevância para tal secretaria. Vale ressaltar, que as demais políticas não discutidas também podem apresentar vínculos com essa temática, porém não foram objeto do estudo.

O presente trabalho contribuiu para a discussão da temática do desenvolvimento sustentável belorizontino, visto que a cidade é considerada destaque no país nesse sentido. A coleta das informações e sobreposição dos marcos globais e nacionais contribuiu para a lacuna bibliográfica sobre Belo Horizonte.

O recorte das políticas estudadas não reduz ou ignora as demais políticas relacionadas ao assunto. Pelo contrário, mostra como cada uma delas pode ter sua particularidade, seja de avanço ou obstáculos, mesmo que num contexto semelhante.

E, por fim, ressalta-se que o presente estudo abre outras possibilidades, desdobramentos e análise futuras, como o monitoramento da implementação da agenda ODS, assim como das propostas de desenvolvimento sustentável na política urbana, e ações relativas ao CMMCE, visando uma análise mais próxima da evolução do desenvolvimento sustentável no contexto belo horizontino.

REFERÊNCIAS

ABIKO, A.K.;ALMEIDA, M.A.P.;BARREIROS, M.A.F. **Urbanismo: história e desenvolvimento**. São Paulo,1995.

ABREU, Alzira Alves de. “Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)” (Verbetes). Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-nacional-de-desenvolvimento-pnd> Acesso em: 14 mar. 2021.

ALMEIDA, R. M. **As repercussões das leis de parcelamento, ocupação e uso do solo na homogeneização, hierarquização e fragmentação na (re)produção do espaço de Belo Horizonte**. Cadernos de Arquitetura e Urbanismo. Belo Horizonte. 2015.

ALONSO, A.; COSTA, V.; MACIEL, D. **Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro**. Novos estudos. 2007.

Araújo, R. P. Z.. **Contradições e possibilidades da regulação ambiental no espaço urbano**. 2009.

BENEVOLO, Leonardo. **História da Cidade**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1993.

BRANT, T.; PAIVA, J.C.; SATHLER, D. **Cidades e Mudanças Climáticas: iniciativas de planejamento urbano e de governança local nas Regiões Metropolitanas Brasileiras**. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL, Lei 5788/90. Estatuto da Cidade. Presidente da República em 10 de julho de 2001.

DE MARCO, J. C. **A gestão ambiental de Belo Horizonte através da arborização urbana: da estruturação urbana rumo à infraestrutura sustentável**. 2020.

CAJAZEIRO, K. G. **A Cidade Jardim belo-horizontina e o Campo do Patrimônio Cultural: representações, modernidade e modos de vida**. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. 2010.

CAPELLA, A. C. N. **Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas**. Unesp. 2005.

CAVALCANTI, P. A. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional**. Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas. São Paulo. 2007.

CETESB. A Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/prozonesp/materiais-de-apoio/fundamentos-da-preservacao/a-convencao-de-viena-para-a-protecao-da-camada-de-ozonio/> . Acesso em: 05 nov 2020.

FARR, Douglas. **Urbanismo sustentável**. Bookman, 2008.

FEIO, M. A. C. B. N. et al. **O processo de tomada de decisão: um estudo em empresas de tecnologia da informação**. ENEGEP. Foz do Iguaçu; 2007.

FERREIRA, L. C. **A Questão Ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil**. Boitempo Editorial. São Paulo. 1998.

FERREIRA, L.C.; MARTINS, R.D. **Uma revisão crítica sobre cidades e mudança climática: vinho velho em garrafa nova ou um novo paradigma de ação para a governança local?***. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/rap/v45n3/04.pdf>. Acesso em: 17 out 2020.

GUIA PARA A MUNICIPALIZAÇÃO DOS OBJETIVOS DO MILÊNIO. Referências para a adaptação de indicadores e metas à realidade local. Agenda Pública - Agência de Análise e Cooperação em Políticas Públicas (elaboração), São Paulo: [s.n.], 2009.

GUIMARÃES, R. P. **O desafio político do desenvolvimento sustentado**. *Foro sobre el desarrollo sostenible y la reforma del Estado en America Latina y el Caribe*. 1995.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**. Presidência da República, 2014.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 2.ed. São Paulo: Centauro, 2001.

JACOBS, Jane. **Morte E Vida De Grandes Cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MARTIN, Bianca Camargo. **Planejamento Urbano e Regional**. Atena Editora, 2019.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Convenção das Nações Unidas. Acordo de Paris**. Governo Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br>. Acesso em: 22 out 2020.

NASCIMENTO, Diego Coelho do; CHACON, Suely Salgueiro. **SUSTENTABILIDADE NA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI – RMC: ANÁLISE A PARTIR DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO – ODMs**. Uberlândia, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1982-45132016000300443&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 mar 2021.

NUCCI, João Carlos. **Qualidade Ambiental e Adensamento Urbano**. Um estudo de Ecologia e Planejamento da Paisagem aplicado ao distrito de Santa Cecília. Curitiba, 2008. Disponível em: <<https://portal.ufpr.br/>> Acesso em: 17 mar 2021.

OLIVEIRA, C. M. **A necessidade de criação de organismos internacionais de resolução de conflitos em matéria ambiental diante da reconstrução da soberania estatal.** Direitos Culturais, Santo Ângelo. Belo Horizonte, 2012.

ONU. **Nova Agenda Urbana.** Plano urbano de Quito. 2016.

PAZ, Maria S. de A.; BEDÊ, Mônica M. C.; VIEIRA, Maria A. de M.; Silva, Aurora M. de C. D da; CAMPOS, Juliana M. S.; FERREIRA, Tânia M. de A.; Plano Diretor de Belo Horizonte. **O Planejamento Urbano construindo a cidade: a experiência de Belo Horizonte.** In: **Anuário Estatístico de Belo Horizonte 2000.** Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 2000. p. 208-210. 319p.

ROMERO, Marta A. B. **A Arquitetura Bioclimática do Espaço Público.** – Brasília: Editora UnB, 2007.

ROMERO, M. A. B.; SILVA, G. J. A. **Urbanismo sustentável no Brasil e a construção de cidades para o novo milênio.** Brasília.

ROVERE, E. L. L. **O Brasil e a COP-21.** In: VICENTE, M. (Org.). Cadernos Adenauer xvii, nº 2. Mudanças climáticas: o desafio do século. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, agosto 2016, p 7-8.

RUA, M. G. **Políticas públicas** (3a ed.) – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES : UAB, 2014.

SMMPOG. **Plano Plurianual de Ação Governamental.** PPAG. Belo Horizonte. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/contas-publicas/plano-plurianual-ppag>. Acesso em: 17 mar 2021.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro.** 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Geovany Jessé Alexandre da. **Cidades sustentáveis** : uma nova condição urbana : estudo de caso : Cuiabá, 2011.

SOUZA, Celina. **Estado da arte da pesquisa em políticas públicas**. In: Hochman G (org). Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2007.

SUZUKI, Júlio César. **Campo e cidade no Brasil**: transformações socioespaciais e dificuldades de conceituação. São Paulo, 2002.

TUROLLA, F. OLIVEIRA, G. **Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas**. Tempo Social. Universidade de São Paulo. 2003.

VIOLA, E. & LEIS, H. **"A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971 - 1991: do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável"**. In HOGAN, D. & VIEIRA, P. (org). Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável. Campinas, Editora da UNICAMP, 1995.