

MEIO AMBIENTE E REFORMA URBANA

Erminia Maricato¹

setembro/94

Uma grave situação de degradação ambiental pode ser atribuída de modo generalizado, às cidades brasileiras. Algumas dessas características se agravam nas metrópoles, (e o Brasil tem 12 cidades com mais de 1 milhão de habitantes), onde se verificam altos índices de poluição do ar, áreas sujeitas a enchentes e desmoronamentos, causadoras de tragédias frequentes , falta de solução adequada para a destinação do lixo sólido, precariedade habitacional, etc. Outros aspectos de degradação ambiental não se restringem apenas às metrópoles e podem ser vistos em cidades de todos os tamanhos, que repetem uma forma predatória de ocupação do solo: devastação da vegetação, erosões, comprometimento da rede hídrica com esgotos domésticos ou industriais e lixo sólido (cuja coleta deficiente é causadora de frequente obstrução de córregos), impermeabilização contínua da superfície, priorização do transporte individual poluidor, inadequados movimentos de terra e cortes de taludes, aterramento de mangues, execução de grandes avenidas em fundos de vales com canalização fechada de córregos, entre outras características gerais.

É facilmente constatável uma irresponsabilidade que também é generalizada em relação ao meio ambiente , mas é preciso lembrar que o ambiente construído é produzido e apropriado sob determinadas relações sociais, ou seja, de forma diferenciada.

DE QUEM É O MEIO AMBIENTE?

A exploração privada dos recursos naturais regulamentada pela propriedade privada, prepara condições para a exploração do trabalho. Recursos humanos e recursos naturais, foram tomados como descartáveis no início do que podemos chamar de revolução industrial e explorados em escala inédita, graças aos novos combustíveis. A luta dos trabalhadores logrou melhorar as condições de vida e de trabalho das massas antes miseráveis, nos países capitalistas centrais , mas a questão dos recursos naturais não foi incorporada nesse processo senão em anos muito recentes (LIPPOLD 92). Cresce a consciência de que os recursos água, ar, natureza, não são "superabundantes" e nem destituídos de valor como quiz o liberalismo econômico.

O conceito de meio ambiente e sua problematização não podem ser desvinculados das relações sociais. Há uma apropriação desigual dos recursos e riquezas naturais.

Conceituar é tomar posição , tomar partido...no campo dos conceitos, mas também no campo das forças sociais conflituosas que projetam a si mesmas e buscam projetar as outras em seus conceitos e categorias .Conceituar meio ambiente é tomar partido

¹ Profa. Titular da USP, secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo (1989 - 1992) e Secretária Executiva do MCidades (2003 - 2005). Participou da criação do MCidades (2003) e coordenou a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (até 2005).

num processo social conflituoso que coloca em foco (enjeu) os modos de apropriação do ambiente(inclusive o ambiente construído).(VAINER 93)

Segundo a *Plateforme Pour un Monde Responsable et Solidaire*, 20% dos homens consomem 80% das riquezas mundiais. A própria Declaração do Rio de Janeiro, assinada por 178 governos durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, na cidade do Rio de Janeiro em 1992, reconhece os países industrializados como os principais responsáveis pelos danos já causados ao meio ambiente. Os países localizados ao sul do Saara consomem apenas a 80ª parte da energia consumida pelos países do norte (LIPPOLD 92). É cada vez mais sabido que se cada habitante da terra consumisse energia equivalente ao que consome um americano médio, não haveria recursos suficientes no planeta para atender tal demanda. A busca de um "desenvolvimento sustentável", deve levar em consideração que, se parte da humanidade ainda não tem satisfeita suas necessidades mínimas de água, de alimentos e de abrigo, outra parte tem um estilo de vida calcado no desperdício. A chamada "revolução verde" permitiu a ampliação inédita da produção de alimentos em larga escala mas influiu na desestruturação de um sistema produtivo em pequena escala, que respondia às necessidades de trabalho e alimento de vastas porções da população do planeta, além de ser mais sustentável (DNTR-CUT 93).

SEGREGAÇÃO AMBIENTAL E EXCLUSÃO SOCIAL

A questão ambiental no 3º mundo, não pode ser dissociada do processo de desenvolvimento da desigualdade e da exclusão social.

A exclusão social é um todo.(Charte Européenne pour le droit à Habiter et la Lutte contre L'Exclusion ,1994)

Em qualquer parte do mundo, a exclusão social tem uma componente ambiental, mas é nas cidades do 3º mundo que a concentração de pobreza no território se mostra mais claramente : nas periferias urbanas loteadas ilegalmente, nas favelas onde moram mais de 5 milhões de brasileiros, nos cortiços localizados em áreas centrais degradadas. Em outra ocasião lembramos que a segregação ambiental implica em transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, dificuldade de abastecimento doméstico, difícil acesso aos serviços de saúde, maior exposição às enchentes e risco de vida por desmoronamentos,etc. A discriminação ambiental é apenas parte do universo da exclusão social que inclui ainda: menos oportunidades de emprego (particularmente emprego formal), menores oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência (marginal ou policial), discriminação racial, discriminação contra mulheres e crianças, difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer. A lista é interminável. (MARICATO 94). Pobreza, baixa escolaridade, ilegalidade no uso e na ocupação do solo, baixos índices de saúde e baixa qualidade do meio físico. A concentração da pobreza é causa primeira e insofismável da crescente violência urbana, do tráfico de drogas da marginalização infantil.

Uma pesquisa do núcleo do ISER, revela que a distribuição do risco na cidade do Rio de Janeiro depende da distribuição da renda, da cor, da idade e do sexo, Portanto os moradores dos vários bairros da cidade não estão expostos da mesma forma. Às áreas com maior número de vítimas corresponde menor taxa de escolaridade.

Dados do Ministério do Bem Estar Social mostram que apenas 40 % da população urbana brasileira é atendida pela rede coletora de esgotos e que apenas 10 % destes tem destino adequado. 60 % do lixo coletado é despejado a céu aberto, 42% dos municípios em todo o Brasil não tem tratamento de água. O maior problema ambiental brasileiro está ligado sem dúvida ao saneamento pois a precariedade de saneamento é a principal causa do aumento da mortalidade infantil no país no início dos anos 90, principalmente na região do nordeste onde a situação é mais precária. A relação entre saúde e saneamento é universal pois 80% das doenças do 3º mundo provem da água.

Luiz Jorge Perez mostra a relação direta que existe entre degradação ambiental e a saúde na cidade do Rio de Janeiro. A má qualidade da água e a contaminação dos rios urbanos por águas servidas e lixo doméstico, é responsável por enfermidades como leptospirose, doenças diarreicas, dengue hemorrágico, hepatite e outras.(PEREZ 1993). As frequentes tragédias ligadas a enchentes e desmoronamentos (em 1988 uma chuva excepcional causou centenas de mortes pelo mesmo motivo nas cidades do Rio de Janeiro e Petrópolis) estão relacionadas à história predatória do uso e da ocupação do solo na cidade. O aterro das lagoas e manguezais da Baía de Guanabara, o desflorestamento das encostas e sua ocupação por construções, configuram um quadro com drenagem deficiente. que é agravado pelo volume de água pluvial e terra resultante da erosão, que descem os morros e causam o transbordamento dos cursos de água e enchentes nas áreas de planície.(KREIMER e outros 1993).

Sergio Buarque de Holanda destaca atitude predatória do colonizador português no Brasil colonial. Ela pode ser constatada na exploração do pau-brasil, na lavoura que avança sucessivamente sobre novas áreas de florestas, na exploração mineral (durante o período da exploração do ouro, investe-se mais em um aparato fiscalizador do que em um sistema que pudesse melhorar a produtividade e eficácia), e inclusive na falta de planejamento constatável na construção das cidades. Não se investe em estruturas mais permanentes, a ordem é o retorno rápido.

Mesmo em seus melhores momentos, a obra realizada pelos portugueses teve um caráter mais acentuado de feitorização do que de colonização. Não convinha que aqui se fizessem grandes obras, ao menos quando não produzissem imediatos benefícios. (HOLLANDA 1971 p.74)

Essas raízes pesam evidentemente sobre a formação de toda a sociedade brasileira atingindo a todas as classes sociais. Mas é preciso reconhecer que esse modelo predatório ao meio ambiente é predatório também com relação à maior parte da população que passa fome (enquanto que o país figura entre os maiores exportadores de alimentos, contando com incentivos oficiais). Não dá para desvincular como querem alguns a degradação ambiental da lógica concentradora e patrimonialista que domina a política brasileira há séculos.

HABITAÇÃO E MEIO AMBIENTE

Qualquer análise superficial do ambiente urbano no Brasil revela uma relação direta entre moradia pobre e degradação ambiental. Isto não quer dizer que o mercado imobiliário formal não causa danos ao meio ambiente. Basta acompanhar a criminosa ocupação do solo no litoral norte do estado de São Paulo onde é frequente morros serem destruídos, para com a terra retirada, aterrar áreas de mangues, que como todos

sabem , são essenciais à reprodução da vida marinha. Mas o que interessa chamar atenção aqui é que devido a falta de alternativas, grande parte das áreas urbanas de proteção ambiental prevista em lei estão sob ameaça devido à ocupação por parte da população de baixa renda. Em São Paulo, a área das Bacias das Represas Billings e Guarapiranga, "protegidas" por lei estadual desde 1975 (lei de Proteção dos Mananciais), são ocupadas celeremente sob a visão complacente dos poderes públicos a quem cabe o poder de polícia sobre o uso do solo. Excluídas do mercado imobiliário privado, ignoradas pelas políticas públicas a população trabalhadora se instala nas terras que não tem valor de mercado, seja devido a condições físicas ou legais: nas encostas dos morros, nas beiras dos córregos, nos fundos de vales, nas áreas públicas que ainda não tem um uso público definido, nas beiras das rodovias ou então nos loteamentos ilegais. Invariavelmente essa ocupação pobre e sem recursos, ignorada pelo próprio poder público, é predatória ao meio físico e quem mais vai sentir seus efeitos negativos são principalmente seus próprios ocupantes. O Estado está mais organizado para a proteção de bens imobiliários privados do que públicos. A legislação urbana e a ação dos poderes executivo, legislativo e judiciário, revelam-se profundamente contraditórias e ambíguas diante da dimensão do universo urbano ilegal que atinge mais de 50% do uso do solo nas maiores cidades brasileiras. (MARICATO 1994). A ação do Estado brasileiro segue a lógica do desenvolvimento concentrado que acarreta o crescimento da desigualdade, da ilegalidade no uso e ocupação do solo e a degradação ambiental. Para o Estado exercer seu poder de polícia sobre as ocupações ilegais e causadoras de dano ao meio ambiente, teria ao mesmo tempo que responder com políticas sociais que constituíssem alternativas para o assentamento da população trabalhadora e da população pobre num sentido mais geral. Isto significaria reverter a lógica dos investimentos públicos, característica do modelo concentrador, o que significa dizer, a priorização de obras viárias destinadas ao automóvel (elemento mais ativo na poluição do ar, de um modo geral), em nível municipal.

Essa tradição tem sido quebrada nos anos recentes (a partir do fim do regime militar, com o advento de maior liberdade política) pela eleição de governos municipais marcados pelo saneamento administrativo, preocupação social e postura democrática. O enfrentamento dos gigantescos problemas sociais, ambientais e administrativos, encontrados por essas novas gestões entretanto, não é simples.

PRESSUPOSTOS DE UMA POLÍTICA AMBIENTAL

A Conferencia das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento ocorrida no Rio de Janeiro fixa alguns princípios : a prevenção, integração de todas as áreas na defesa do meio ambiente, estudos de impacto ambiental, o princípio do poluidor pagador e "a internalização de custos externos" (internalizar custos originados pela produção de bens e serviços que oneram toda a sociedade), entre outros.

Na mesma oportunidade, durante a ECO-92 , o Forum Nacional de Reforma Urbana, a HIC-Habitat International Coalition e a FCOC- Frente Continental de Organizaciones Comunais, promoveram a elaboração do Tratado *Por Cidades, Vilas e Povoados, Justos, Democráticos e Sustentáveis*, cujas principais deliberações foram:

PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

*Direito à cidadania
Gestão democrática da cidade
Função social da cidade e da propriedade*

PROPOSTAS

- Democratização das cidades e povoados garantindo direitos nacional e internacionalmente reconhecidos, a criação de novos direitos, bem como priorizar a alocação de recursos públicos locais, nacionais e internacionais em função dos setores sociais mais empobrecidos.

- Condicionar os processos de produção apropriação e consumo do espaço urbano, em sua dimensão pública e privada às potencialidades do meio físico, à infraestrutura, ao equilíbrio ecológico, à preservação do patrimônio histórico e cultural, às práticas culturais.

- Articulação dos poderes públicos, dos agentes privados e setores sociais criando mecanismos participativos para a formulação de políticas públicas, aproveitando tecnologias e processos alternativos que possibilitem o máximo aproveitamento dos recursos naturais e materiais dentro da perspectiva social e de sustentabilidade.

- Criação de mecanismos de controle pela sociedade civil e pelos governos locais dos recursos captados e do endividamento contraído internacionalmente para investimentos em projetos urbanos.

- Estabelecer um novo equilíbrio entre a cidade e o campo para que juntos garantam um futuro comum, com circuitos curtos de abastecimento que eliminem os intermediários e estabeleçam uma relação direta entre produtores do campo e consumidores da cidade, descentralizando os centros de abastecimento e gerando formas de organização dos setores populares na aquisição dos produtos (...).

- Universalizar a cobertura dos serviços de saneamento básico e infraestrutura, equalizando o acesso a todos os usuários urbanos e rurais.

- Ampliar e garantir a participação da população, fortalecendo a participação das mulheres, através de canais institucionais, tanto no executivo quanto no legislativo, (...)

- Promover o direito à informação, bem como o acesso dos setores populares aos meios de comunicação de massa.

- Promover e estimular a constituição a nível local, nacional e internacional, de fundos e mecanismos autônomos de gestão para a produção de moradias, materiais de construção e equipamentos urbanos; garantir o controle social sobre a destinação desses recursos.

- Estimular a aplicação de recursos do orçamento público para a criação de empregos produtivos, potencializando o surgimento de oficinas, microempresas, cooperativas e outras formas de emprego e geração de renda.

- Priorizar o transporte de massa nas suas diversas modalidades bem como com a substituição da atual matriz energética por outras não poluentes.

- Apoiar campanhas que venham a reconhecer direitos civis iguais ao acesso à terra e à moradia para as mulheres (...).

- Criar condições sociais, econômicas, ambientais e legais, para evitar despejos, remanejamento forçado de populações, ou qualquer forma de transferência sem a prévia discussão e concordância das populações atingidas.

Passar do discurso à prática na busca de um ambiente socialmente justo e ecologicamente equilibrado entretanto, é tarefa demasiado complexa já que implica na revisão radical das bases econômicas políticas e ideológicas que sustentam o desenvolvimento urbano desigual e predatório no Brasil. Trata-se de uma prática muito pouco incorporada ao cotidiano da sociedade brasileira, em particular dos governos, cuja responsabilidade é central no processo. Algumas administrações municipais já deram os primeiros passos nesse sentido. Diadema, município da Região Metropolitana de São Paulo, por exemplo, apresentava uma queda da mortalidade infantil de 82,96 óbitos por mil nascidos vivos em 1983. Em 1993 essa taxa cai para 26,00. (Dados da PMD). Este sucesso se deve a investimentos diretos na área de saúde (o exame pré-natal atinge 100% das mulheres) somados aos investimentos na melhoria da qualidade ambiental. Dos 194 núcleos de favelas do município, 129 foram urbanizados nos últimos 12 anos, garantindo o saneamento básico a uma grande parcela da população. (25% da população de Diadema reside em favelas). Em 1982 a coleta domiciliar de lixo e a varrição atingia 120 ton/dia. Em 1993 o município recolhia 230 ton/dia sendo que, 45 ton/ mes provenientes das instalações de saúde, tem destino adequado, em separado. A mudança significativa da paisagem urbana de Diadema, nos últimos 10 anos se deve também à pavimentação da cidade, acompanhada por obras complementares (que a perspectiva eleitoreira frequentemente ignora) como guias e sarjetas, redes de drenagem, galerias de água pluvial, muros de arrimo e escadarias. A iluminação pública que atingia 47% das ruas em 1983, e 95% em 1983, contribuiu muito para diminuir a violência. Diadema era o segundo município em criminalidade na área metropolitana, além de constituir uma das paisagens mais degradadas.

Governos competentes, honestos, populares e democráticos são o melhor antídoto à violência e à miséria, mesmo se considerarmos que a população brasileira se empobreceu no período que mencionamos. Exemplos como Diadema comprovam este fato.

Após dar encaminhamento aos problemas mais emergentes o governo de Diadema se lança em um desafio novo e mais difícil. Trata-se de regulamentar adequadamente o uso e a ocupação do solo através do novo Plano Diretor, da nova lei de Uso do Solo e do novo Código de Obras.. Contra essa meta podemos listar alguns obstáculos: a) a tradição histórica e cultural de ocupação ilegal do solo pela moradia popular (devido à baixa renda e ao seu desconhecimento por parte dos poderes públicos) b) tradição de parcela do mercado imobiliário e de projetistas ligados atavicamente ao "jeitinho" c) falta de um serviço de fiscalização treinado para atuar em novas bases d) o clientelismo político que se alimenta da ilegalidade fundiária e imobiliária .e) baixo nível de informação e escolaridade, entre outros. Como parte de uma das maiores regiões metropolitanas do mundo, e a segunda maior do 3º mundo, repleta de conflitos e contradições, a tentativa de Diadema de ordenar adequadamente seu crescimento deve ser acompanhada com muito interesse por todos aqueles que se interessam em transformar o crescimento urbano brasileiro. (O plano para dotar o município de mais áreas verdes que ora está em curso, certamente é mais simples e apresenta menos contradições, o que não significa que não seja muito importante).

Os maiores desafios ambientais que Diadema enfrenta no entanto, estão fora de seu estrito campo de ação. A poluição da Represa Billings e a política de saneamento são

dois exemplos. A política ambiental exige uma abordagem regional, ou metropolitana e no caso de recursos hídricos, evolve necessariamente a escala de administração de bacia. Após viver legislação metropolitana autoritária e ineficaz, criada durante o regime militar o Brasil vive a ausência de mecanismos de parceria intermunicipal ou intergovernamental, com algumas honrosas exceções. Cresce muito lentamente a consciência da eficácia dos consórcios democráticos intermunicipais. Governos tradicionais não tem interesse pelo assunto e não são impelidos a isso devido à ausência de pressão social.

A fiscalização de áreas de proteção ambiental como a área de proteção dos mananciais, enfrenta problemas de fragmentação das competências ou de competências concorrentes. A represa Billings é um manancial de água de inestimável valor já que pode fornecer (e seu braço menos poluído fornece) água por gravidade para a região metropolitana. Obrigada a buscar água a mais de 100 km de São Paulo, o abastecimento da região metropolitana torna-se um macro problema ambiental prejudicando municípios ligados às bacias que servem à metrópole. Enquanto isso, a represa Billings recebe através do Rio Pinheiros, parte da massa de esgotos e lixo sólido da cidade de São Paulo. Parte integrante de um sistema, que inclui a refrigeração das indústrias de Cubatão, e a reversão do curso do Rio Pinheiros, a Billings compõe uma obra de engenharia que pouco respeito teve em relação ao meio ambiente, marca de todas as obras da época. Recuperar a Billings significa desmontar esse sistema e paralisar a ocupação residencial predatória. Isso implica em ação de gestão integrada intergovernamental e intersetorial. Isso implica em romper com a lógica burocrática do estado e com o distanciamento entre os gabinetes, a legislação e sua aplicação e a realidade concreta. Apenas a força da pressão da opinião pública poderá garantir tal conquista.

Alem de reafirmar o papel central da participação da sociedade como motor fundamental para a recuperação e defesa do ambiente urbano , e para finalizar, é preciso lembrar que essa tarefa não é de uma secretaria ou de um órgão específico, qualquer que seja o nível de governo. Ela implica em mudanças de procedimentos nas políticas de transportes, saúde , educação, sistema viário (são frequentes demais os danos que obras públicas inadequadas trazem ao meio físico), segurança, habitação saneamento, etc, etc. Ela implica no envolvimento dos agentes sociais: sindicatos, empresários, religiosos, educadores, ONGs, lideranças populares, entre outros. É por isso que há um consenso de que a educação e a capacitação (de profissionais, técnicos e agentes sociais) neste momento são estratégicos para a busca de cidades socialmente mais justas e ecologicamente mais equilibradas.

BIBLIOGRAFIA

- BIOSFERA - ECO URBS- 93. Revista da Sociedade Brasileira para a Valorização do Meio Ambiente. Seminário Internacional sobre Problemas Ambientais dos Centros Urbanos. São Paulo, 1993
- BANCO MUNDIAL- Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1992. Washington, 1992.

- DNRT / CUT . Conferencia de Vitória : Terra, meio ambiente e direitos humanos. Vitória, 1993
- FONDATION POUR LE PROGRÈS DE L'HOMME . Charte européenne pour le droit à habiter et la lutte contre l'exclusion. Paris, 1994
- FONDATION POUR LE PROGRÈS DE L'HOMME .Plate- forme. Pour un monde responsable et solidaire.Paris,1993
- FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER STIFTUNG . Resultados da Conferencia das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED). In TRADUÇÕES . São Paulo, n.2 , 1993
- HOLANDA, Sergio Buarque de. Raízes do Brasil.Rio de Janeiro. Livraria José Olímpio Editora,1971
- KREIMER, Alcira e outros. Rio de Janeiro - A procura de sustentabilidade. In PMRJ. Em busca do desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro. PMRJ/ IBAM/ FBCN/ Banco Mundial.
- LIPPOLD, Klaus. Importancia ética, política e econômica da preservação do meio ambiente.In FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER STIFTUNG .Ecologia e Economia. TRADUÇÕES, São Paulo, N. 1, 1993.
- MARICATO, Erminia - Exclusão social e reforma urbana. São Paulo, FAUUSP,1994
- _____ - O urbanismo na periferia do capitalismo: desenvolvimento da desigualdade e contravenção sistemática. São Paulo, FAUUSP,1993
- PEREZ, Luiz Jorge. Impacto de saúde sobre a população do Rio de Janeiro devido à degradação ambiental. In PMRJ ,Em busca do desenvolvimento urbano sustentável. Rio de Janeiro.PMRJ/ IBAM/ FBCN/ Banco Mundial
- UNEP/ HABITAT- Environmental guidelines for settlements planning and management.Nairobi, 1987
- VAINER, Carlos B. Planejamento e questão ambiental: qual é o meio ambiente que queremos planejar?. V Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, 1993