

POLÍTICA URBANA x POLÍTICA AMBIENTAL: 1964 - 1984

MARIA ANGELA FAGGIN PEREIRA LEITE*



Considerando-se um organismo urbano e sua região de influência como um todo indivisível, a compreensão dos tipos ou formas de relação que a cidade mantém com sua região, o país e o mundo, mostra-se indispensável à correta colocação do problema da política urbana, sob qualquer dos seus aspectos particulares.

O estudo do fenômeno urbano nos países subdesenvolvidos, deve partir de dois pontos essenciais: de um lado os efeitos de dominação por parte de países ou regiões mais desenvolvidos; de outro, os esforços mais ou menos grandes e mais ou menos bem sucedidos para evitar ou, ao menos, atenuar os efeitos desse domínio.

Todas as cidades da América Latina e, especialmente, do Brasil, nasceram a serviço das relações internacionais com os países mais desenvolvidos¹. Ainda que no caso brasileiro o processo de urbanização, como regra geral, seja tumultuado e irregular, não se pode deixar de reconhecer sua importância na solução de questões ambientais, políticas e sociais, que se apresentam no decorrer do desenvolvimento de um país.

De acordo com Monteiro², "aqui o processo de urbanização não apresenta a tranquilidade de refletir a integração do mercado de trabalho e de consumo, aglutinando serviços necessários às unidades de produção e criando o ambiente cultural que reflete o progresso e promove a difusão de informações"

O Brasil, como os países sul-americanos em geral, possui um vazio demográfico interior. A ocupação contínua desse interior é difícil de ser executada, predominando uma ocupação em torno de "áreas especiais" Mesmo a política de "integração territorial" à base de grandes rodovias, tem sido geradora de uma imensa rede conectando pólos de desenvolvimento interno relativamente dispersos em torno de recursos "de mérito"

O Brasil, tentando quebrar a barreira do desenvolvimento, deve conciliar as ideologias do "ecologismo" (rejeição do desenvolvimento em nome do equilíbrio ecológico) e do "economismo" (desenvolvimento a qualquer preço, conduzindo

à ecodestruição), adotando diretrizes de desenvolvimento que se apóiem na questão ambiental. Não se pode, entretanto, considerar que estejam solucionadas as questões política ou social³.

Uma visão, mesmo que sintética, do panorama político e econômico dentro do qual emergiu a consciência ambiental no Brasil, é necessária ao entendimento da urbanização e dos planos de proteção e preservação ambiental elaborados e implantados na última década.

Este é o tema do presente trabalho.

A ECLOSÃO DA VISÃO AMBIENTAL E O MOMENTO POLÍTICO BRASILEIRO

No Brasil, a "consciência da natureza" desenvolvida a partir de movimento ecológico mundial iniciado em 1968, originou-se dentro de um momento político autoritário.

A partir de 1964, no que se refere à organização territorial nacional, o governo tentou implantar uma filosofia dirigista. Os centros urbanos foram organizados em pólos de equilíbrio, dinamizados por uma coordenação de programas locais. Os municípios passam a ter autonomia para elaborar seus "planos locais de desenvolvimento integrado" (urbanismo e saneamento), perdendo-se assim, progressivamente, a idéia do controle nacional (global) do desenvolvimento urbano⁴.

Posteriormente, com a publicação do Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), o governo retoma o princípio do "desenvolvimento local integrado" como base para a organização territorial do país, com ênfase na adoção de medidas a nível municipal⁵, para, em 1971, implantar o modelo econômico de desenvolvimento do capitalismo, conforme consta do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND).

Para isso, ao lado da manutenção da baixa remuneração do trabalho, era preciso expandir e criar novos empreendimentos e ampliar a infra-estrutura industrial (rodovias, usinas, refinarias, hidrelétricas, etc.). O plano contém, ainda, referências a uma coordenação setorial de programas de urbanização e ao desenvolvimento integrado das áreas metropolitanas do Rio e de São Paulo⁶. Com essas medidas, o governo tentava atender aos aspectos econômicos do desenvolvimento do país, utilizando alguns princípios ambientais, questão emergente na época.

A Conferência de Estocolmo, em 1972, precipitou algumas medidas básicas que deram início à "política ambiental" no Brasil⁷

A incisiva argumentação da delegação brasileira em Estocolmo⁸, recebida com certa indignação pelas delegações dos países desenvolvidos, foi, entretanto, rapidamente esquecida com a adoção de uma política econômica que pretendia suprir a ausência de participação popular nas decisões governamentais.

A busca da legitimidade do governo deslocou-se do plano político e social para o plano econômico, onde um ambicioso programa de "Brasil Potência" passou a orientar as metas e a propaganda do governo. Criou-se o mito do crescimento contínuo, com êxitos retumbantes, para comunicar à população que o governo tinha uma política de ação e que velava pelos interesses nacionais⁹. Adotaram-se os projetos de impacto, que viriam a subsidiar o "milagre econômico"

A pressa em vender a noção de desenvolvimento a qualquer preço, bem como a dissociação entre a questão ambiental, a realidade social e o modelo econômico, são conflitantes e até mesmo incompatíveis com a implantação de qualquer política ambiental válida¹⁰. Esse conjunto de fatores provocou o primeiro conflito entre o desenvolvimento econômico e o aspecto ambiental da qualidade de vida da população.

Em setembro de 1974, com a apresentação do II PND, ficou suficientemente destacada, como objetivo e opção nacional básica, "a construção de uma sociedade desenvolvida, moderna, progressista e humana"

O plano continha medidas conjunturais para enfrentar a crise de época: aumento da produção de petróleo, desenvolvimento de fontes alternativas de energia, fim do subsídio da gasolina, incentivo aos transportes coletivos, etc.¹¹

A integração nacional, bem como o desenvolvimento da infra-estrutura industrial e dos programas alternativos de energia, mostravam, pela primeira vez, uma visão geral do espaço territorial brasileiro. As diretrizes de desenvolvimento esboçadas no plano, fatalmente levariam a uma nova organização territorial do país, o que implicaria a adoção de uma política econômica que fosse favorável. Isso, entretanto, não ocorreu¹²

Além disso, do sexto e último item do II PND, consta, como meta governamental, "realizar o desenvolvimento sem deterioração da qualidade de vida e, em particular, sem devastação do patrimônio de recursos naturais do país"

Para a execução dessa tarefa tão complexa, procedeu-se, imediatamente, a toda pressa e a qualquer custo, à abertura e valorização dos "espaços vazios" cuja aparente improdutividade corria o risco de ser interpretada como inoperância oficial¹³.

Assim, foram criados pólos integrados de desenvolvimento na Amazônia e no Centro-Oeste, com o objetivo de ocupar as áreas interiores do território nacional, deslocando a mão-de-obra abundante que se concentrava em torno do mercado de trabalho do Sul. Por outro lado, o desenvolvimento do Proálcool diminuiu as áreas de cultura de subsistência, ao mesmo tempo que a entrada de grandes capitais na produção rural, alterou os padrões de produção, liberando uma enorme quantidade de mão-de-obra. Esse fato só veio a agravar o inchaço urbano e o desequilíbrio do desenvolvimento regional que já se observava¹⁴.

Grande parte do capital aplicado no desenvolvimento do país ficou congelado em projetos caros e de longa maturação (hidrelétricas gigantescas, usinas atômicas, etc.). Ao mesmo tempo, as áreas que envolviam os locais dos grandes investimentos programados pelo governo (Tucuruí, Carajás, Itaipu), nem foram mencionados e seu desenvolvimento não foi previsto como forma de sustentação a esses empreendimentos.

Mais uma vez, promovia-se a desintegração entre o mercado de trabalho e o desenvolvimento regional.

Esse conjunto de medidas governamentais veio acentuar o conflito entre as intenções da política ambiental adotada pela SEMA e a atuação prática do governo e, principalmente do Ministério do Interior, ao qual a SEMA estava subordinada. Tornou-se indispensável que o governo agia sem traçar perspectivas ambientais claras, consumindo seus recursos naturais, promovendo o inchaço urbano e a deterioração da qualidade de vida, para atender a uma política econômica internacional cada vez menos favorável ao país. De acordo com Monteiro "as decisões econômicas tem sido de tal modo ponderáveis que qualquer discussão ambiental acaba, fatalmente, sem que seja decidida a sustação de um projeto atentatório à natureza, mas sempre tangenciada a questão e postergando a discussão a seus simples aspectos de localização¹⁵.

Mesmo esses "simples aspectos de localização" nunca foram considerados na sua correta dimensão. Do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, publicado pela SEMA em 1984, consta uma análise dos problemas ambientais gerados pelos pólos químicos brasileiros, implantados para subsidiar o modelo de desenvolvimento da década de 70.

Em praticamente todos os pólos químicos analisados no relatório, quanto aos aspectos ambientais, a localização desponta como o mais relevante parâmetro responsável por problemas de poluição, "caracterizando um estado de contínua e persistente impropriedade dos critérios de seleção de áreas para implantação desse tipo de atividade, cujas conseqüências negativas, em termos ambientais, poderiam ser em sua maioria evitadas ou amenizadas, caso tivessem sido adotadas outras alternativas locacionais"¹⁶.

É importante observar que dos oito pólos químicos existentes no Brasil, quatro (Alagoas, Bahia, Rio Grande do Sul e Santa Catarina) são frutos do planejamento governamental da década de 70. Sua implantação não só criou problemas ambientais, comprometendo os mananciais hídricos e a qualidade do ar nos locais que os abrigam, como também foi a responsável pela expulsão da população rural que, sem encontrar trabalho nas áreas próximas, cujo desenvolvimento não foi previsto por qualquer plano, abrigou-se nas cidades já sobrecarregadas, agravando os problemas de habitação e saneamento existentes.

Entre 1980 e 1984, o governo apresenta uma profusão de projetos no meio rural (Pró-Várzea, Cerrado, etc.) e uma violenta expansão da fronteira agrícola, tanto para o Norte (Pará e Maranhão), como para o Centro-Oeste (Mato Grosso e Rondônia)¹⁷. Tais projetos, entretanto, empregando tecnologia sofisticada, tinham um padrão de produção totalmente estranho à massa de trabalhadores rurais dessas regiões que, mais uma vez, foi desalojada e empurrada para os grandes centros urbanos, em busca de trabalho.

Finalmente, com a publicação da Resolução 003, do CNDU, o governo reconhece a complexidade da problemática urbana nacional e consubstancia as bases para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano¹⁸.

Esse breve resumo do desenvolvimento urbano e regional do Brasil nos últimos vinte anos, mostra a enorme distância existente entre os propósitos do governo com relação à política ambiental e a qualidade de vida da população (declarados nos dois planos nacionais de desenvolvimento) e o resultado prático das medidas adotadas para conduzir o desenvolvimento econômico do país.

Ao mesmo tempo em que algumas regiões eram objeto dos programas desenvolvimentistas, arcando com o ônus da deterioração ambiental decorrente da exploração arbitrária de alguns recursos de mérito, outras regiões eram abandonadas à sua própria sorte, sem receber qualquer tipo de investimento ou incentivo para o seu desenvolvimento.

As primeiras, tornaram-se focos de deterioração ambiental, grandes exportadoras de população rural em direção aos centros urbanos. As últimas, acabaram por ser proclamadas áreas de reserva ou proteção ambiental, pelo simples fato de terem escapado à corrida desenvolvimentista.

Nos dois casos, entretanto, as áreas urbanizadas dessas regiões receberam o maior impacto de desequilíbrio, sendo forçadas a abrigar a população expulsa pela implantação de projetos nacionais sem identidade local.

A ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DE CORUMBATAÍ (SP)

A área de Corumbataí foi criada pelo Decreto Estadual nº 20.960, de 8 de junho de 1983, e inclui terras dos municípios de São Carlos, Analândia, Brotas, Itirapina, Corumbataí, Ipeúna, Rio Claro, Dois Córregos, Torrinha, Mineiros do Tietê, Barra Bonita, Sta. Maria da Serra, São Pedro, Charqueada e São Manoel.

Do decreto, que regulamenta sua criação, consta que "as áreas aqui descritas apresentam um conjunto de condições ambientais que ainda preservam elementos significativos da fauna e da flora; que essas áreas ainda não foram atingidas pelas indústrias, prevalecendo nelas as atividades dos setores primário e terciário: que o conjunto paisagístico por elas formado, além de seus valores ambientais intrínsecos, constitui-se em anfiteatros naturais de grande beleza cênica"¹⁹.

A área apresenta uma predominância de atividades ligadas ao setor primário, com o setor industrial desenvolvido apenas nos municípios de São Carlos e Rio Claro. Apresenta ainda, nas décadas de 60 e 70, diminuição absoluta de população, por migração. Os únicos municípios que apresentaram taxas positivas de crescimento populacional foram Rio Claro e São Carlos.

O fator mais recente que contribuiu para a aceleração do processo de expulsão da população local foi a expansão da cultura canavieira, empregando avançada tecnologia agrícola, e associada às grandes propriedades fundiárias.

Às áreas urbanizadas dos municípios envolvidos nesse processo cabe o papel de absorver a população temporariamente empregada nessas atividades primárias, papel que tem sido progressivamente mais difícil.

Das diretrizes e propostas constantes do Diagnóstico da APA de Corumbataí (CETESB 198, 5 volumes), destacam-se as sugestões de controle dos loteamentos clandestinos nas áreas urbanizadas, execução de um programa regional de uso adequado e conservação do solo, implementação de um programa de reconstituição da cobertura florestal e controle rigoroso das atividades de superfície, que possam causar a poluição das águas subterrâneas.

Se, por um lado, a APA de Corumbataí encontra-se em local ambientalmente importante, no que se refere à alimentação dos lençóis aquíferos subterrâneos do Oeste do estado de São Paulo, por outro lado, sob o aspecto do desenvolvimento, não é região de destaque na economia do país. Entretanto, os problemas ambientais diagnosticados na região refletem, tanto distorções de urbanização, quanto de qualidade de vida.

A recarga dos aquíferos do interior do estado de São Paulo se faz por uma longa faixa do território paulista, da qual a APA de Corumbataí é apenas uma pequena porção. Sobre essa faixa situam-se tanto os municípios de Leme, Araraquara, Araras, Limeira e Mogi-Guaçu, focos de tensão rural originada dos desequilíbrios provocados pelas monoculturas da cana-de-açúcar e da laranja, como os municípios de Piracicaba, Americana e Sta. Bárbara do Oeste, focos de tensão urbana, provocada pela concentração industrial. Não deixa de ser curioso que a única área dessa longa faixa que mereceu do governo alguma atenção quanto ao aspecto ambiental seja, exatamente aquela onde o desenvolvimento econômico não se manifestou intensamente.

Talvez não seja exagero afirmar que esse caso ilustra, de forma adequada, a afirmação de Monteiro²⁰, de que "o processo de urbanização brasileiro não reflete a integração entre o mercado de trabalho e de consumo" ou seja, o papel regional da urbanização tem vínculos mais fortes com as propostas econômicas nacionais, do que com as propostas ambientais e de qualidade de vida local da população. Não se trata, evidentemente, de adotar uma posição de resistência ao desenvolvimento econômico e tecnológico nacional em nome da defesa do *small is beautiful*, mas de procurar uma nova ordem de prioridades, fixada pelo Estado, a partir das especificidades locais e regionais.

As áreas de proteção ambiental seriam, dentro desse novo enfoque, selecionadas a partir daquelas áreas que aparecessem como mais capazes de receber o impacto das novas relações sem determinar mudanças drásticas na organização espacial precedente ou de encontrar um novo arranjo interno que permita a reprodução das condições anteriores (reprodução aqui entendida como reprodução das relações sociais)²¹. Essa seleção seria feita, portanto, independentemente do grau de urbanização ou desenvolvimento das diversas regiões do território nacional.

Seus critérios de seleção seriam ambientais, no sentido de criar condições de equilíbrio entre as áreas urbanas, seu entorno regional e os fatores físicos que lhes servem de suporte.

CONCLUSÃO

O que se realizou no Brasil, nos últimos vinte anos, em termos de política ambiental, expressa por dois Planos Nacionais de Desenvolvimento, é de difícil avaliação. Em consequência do autoritarismo imposto a partir de 1964, e que ainda vigora apesar de todo o esforço democratizante da Nova República, o que foi efetivamente realizado foi exclusiva obra do poder, tendo sido vedada à Nação a possibilidade de, por meio de sua sociedade civil, discutir e decidir suas opções de desenvolvimento.

No híbrido político em que se transformou o regime vigente ao período militar, os partidos políticos perderam função e, em alguns casos, mais ágeis, que Cardoso chamou de "anéis burocráticos" A formação desses anéis depende de interesses específicos que unem momentaneamente, ou não permanentemente, um círculo de interessados na solução de um dado problema²² Por uma série de circunstâncias, a política ambiental no Brasil é feita de uma sucessão de pressões, de anéis que se formam ao sabor de interesses de momento.

No caso do planejamento urbano, esses instrumentos de reivindicação têm se mostrado freqüentemente ineficientes, porque tanto sua formação, quanto as questões de que tratam, são essencialmente pontuais e circunstanciais.

Desse modo, a visão integrada da cidade e sua região de influência, não ocorre na esfera governamental, onde os planos de desenvolvimento são setoriais e nem na esfera da sociedade civil, onde as reivindicações são pontuais.

O triste exemplo de Vila Socó e outras áreas similares, próximas a refinarias, hidrelétricas, usinas atômicas, etc., permanece como uma lembrança amarga de que, se houvesse uma visão abrangente da paisagem regional, essas áreas seriam vistas como parte da região que envolve as obras de impacto consideradas de forma global no seu planejamento. Não seriam alojamentos de mão-de-obra barata, com baixíssima qualidade de vida, destinados a abrigar uma população desenraizada de seu lugar, obrigada a aceitar padrões de trabalho e consumo que não se relacionam com sua cultura.

Da mesma forma, o problema da preservação e da conservação ambiental, fator importante nas relações entre as áreas urbanizadas de uma região, não se resumiria à decretação de áreas especiais em locais esquecidos pelos planos de desenvolvimento.

A urbanização não pode ser considerada como uma rede auto-suficiente, mas deve ser vista como parte das funções do território, com vínculos tão fortes com as questões ambiental, política e social, quanto com a questão econômica.

A busca das soluções dos problemas urbanos, fora da área urbanizada, certamente traria o tão procurado equilíbrio regional e uma sensível melhoria da qualidade de vida.

NOTAS

- (1) Santos, Milton 1982, p. 11.
- (2) Monteiro, C. A. F. 1981, p. 49.
- (3) "Nesse amplo espaço geográfico da América do Sul coexistem, numa estranha síndrome histórica, as questões essenciais dos três últimos séculos, a política, a social e a ambiental. No caso brasileiro, tratar da questão ambiental não é tarefa fácil, já que estão embricadas num espaço amplo e diversificado, em perspectivas diacrônicas discordantes." (Monteiro, C. A. 1981, p. 14).
- (4) Almeida, Fernando R. C. 1986, p. 70-71.
- (5) Almeida, Fernando R. C. 1986, p. 73.
- (6) Almeida, Fernando R. C. 1986, p. 75.
- (7) Entre essas medidas podemos incluir um embrião "ecológico" nos currículos escolares, alguma mobilização popular em torno de problemas ambientais e, finalmente, em 1975, a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente, vinculada ao Ministério do Interior e orientada para a conservação do meio ambiente e para o uso racional dos recursos naturais.
- (8) "Se todos os países devem compartilhar os recursos, deveriam também compartilhar o poder econômico, a produtividade industrial e o controle financeiro. E já que os países desenvolvidos julgam inconcebível essa solução, é lógico que a primeira seja inconcebível para os países subdesenvolvidos." (Almeida, Miguel A. O. de 1973, p. 3).
- (9) Cardoso, F. H. 1975, p. 201.
- (10) Monteiro, C. A. F. 1981, p. 33.
- (11) Almeida, Fernando R. C. de 1986, p. 77.
- (12) Almeida, Fernando R. C. de 1986, p. 81.
- (13) Monteiro, C. A. F. 1981, p. 24.
- (14) Almeida, Fernando R. C. de 1986, p. 78.
- (15) Monteiro, C. A. F. 1981, p. 113.
- (16) Secretaria Especial do Meio Ambiente, 1984, p. 29.
- (17) Almeida, Fernando R. C. de 1986, p. 84-85.
- (18) Almeida, Fernando R. C. de 1986, p. 88.
- (19) CETESB, 1984, vol. I.
- (20) Monteiro, C. A. F. 1981, p. 49.
- (21) Santos, Milton 1985, p. 69.
- (22) Cardoso, F. H. 1975, p. 213.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Fernando Regis C. de. *A síndrome do equilíbrio: a política urbana nacional, 1980-1984*. São Paulo, 1986.
- ALMEIDA, Miguel A. Ozório. *O mito do equilíbrio*. Rio de Janeiro: Correio da Unesco, Ano I, n. 3, mar. 1973.
- BETTANINI, Tonino. *Espaço e ciências humanas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- CETESB. *Diagnóstico da área de proteção ambiental de Corumbataí*. São Paulo, 1984. 5 vol.
- CORREA, Roberto Lobato. *Região e organização espacial*. São Paulo: Ática, 1986.
- MONTEIRO, Carlos Augusto F. *A questão ambiental no Brasil: 1960-1980*. São Paulo: IGEOG-USP, 1981.
- RATTNER, Henrique. Transnacionalização do capital e organização do espaço. In: As mudanças na dinâmica urbano-regional e suas perspectivas. São Paulo, *Espaço e Debate*, Ano IV, n. 13, 1984.
- SANTOS, Milton. *Ensaio sobre a urbanização latino-americana*. São Paulo: Ed. Hucitec, 1982.
- _____. *Economia espacial: críticas alternativas*. São Paulo: Hucitec, 1982.
- _____. *Espaço e método*. São Paulo: Hucitec, 1985.
- SECRETARIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. *Relatório da qualidade do meio ambiente*. Brasília: Ministério do Interior, 1984.
- Texto originalmente publicado no Paisagem e Ambiente - Ensaios II.*
- (*) *Bióloga (IBUSP), mestre pela FFLCHUSP, doutorado FAUUSP, professora e pesquisadora do Grupo de Disciplinas Paisagem e Ambiente do Departamento de Projeto FAUUSP.*