

3

A cidade como *locus* de questões socioambientais

Analisamos no capítulo anterior que o modelo de gestão pública brasileira, nos anos 70, privilegiava o crescimento econômico e os investimentos no processo de industrialização, incidindo fortemente sobre a depredação ambiental e o processo de urbanização. Vimos também que inicia-se a preocupação ambiental mundial a partir dos problemas de saúde causados pela poluição e pelo intenso processo industrial.

Assim, as políticas existentes eram de ordem compensatória dos danos industriais e de controle da poluição. “A cidade era *locus* fundamental do crescimento econômico, mas era nela também que as carências sociais de consumo coletivo se avolumavam e colocavam à prova a eficácia do projeto desenvolvimentista” (Carvalho, 1999, p.35).

A crise econômica da década de 80 e o fortalecimento dos movimentos sociais elevou o debate em torno dos problemas urbanos, como pobreza, desemprego e falta de serviços básicos, emergindo daí processos associativos¹ em busca de melhores condições de vida. Essas reações propiciaram o entendimento do meio urbano como *espaço* de lutas sociais contra a estrutura de poder na sociedade capitalista, incluindo também a questão ambiental.

“A deterioração ambiental resulta da precariedade dos serviços e da omissão do poder público na proteção/prevenção das condições de vida da população (...). Não se deve, entretanto, ignorar o impacto da crise econômica que persiste desde a década de 80, e que faz com que um número crescente de famílias não tenha outra opção senão ocupar solo urbano localizado em áreas de proteção de mananciais, provocando uma degradação de fontes de água potável e do seu entorno.” (Jacobi, 1996, p.178)

¹ Refiro-me às associações de moradores e o Movimento Nacional de Reforma urbana (MNRU).

A cidade é tanto um espaço construído ecologicamente, por meios físicos e geográficos, como pela sua configuração territorial e social, ou seja, pela forma como os homens interagem entre si e com a natureza. É na cidade ou no território habitado, nas palavras de Leff (2001), que se constituem os sujeitos e a civilização (vida civil) que se apropriam da natureza para construção de saberes e práticas, construindo assim sua cultura. Além do autor supracitado, outros pensadores, principalmente do campo da geografia e da sociologia, debatem acerca da construção e formação das cidades na contemporaneidade.

O sociólogo francês Henri Lefebvre utiliza a idéia do *espaço* como um produto social, formado a partir da construção histórica, física e da forma de organização sóciopolítica característica do capitalismo. O espaço urbano contemporâneo estaria ligado historicamente às normas e valores da sociedade burguesa do século XIX, onde a cidade tinha uma função de consumo, de reprodução dos meios de produção. Abreu (1988) reforça essa concepção indicando que a luta de classes se reflete também na luta pelo domínio do espaço emergido nos primeiros processos de industrialização nos grandes conglomerados urbanos no século supracitado e mantendo-se na atualidade com a exclusão sócio-espacial entre classes ricas e classes pobres.

Mas a situação mudou: o modo de produção capitalista deve se defender num *front* muito mais amplo, mais diversificado e mais complexo, a saber: a re-produção das relações de produção. Essa re-produção das relações de produção não coincide mais com a reprodução dos meios de produção; ela se efetua através da cotidianidade, através dos lazeres e da cultura, através da escola e da universidade, através das extensões e proliferações da cidade antiga, ou seja, através do espaço inteiro.” (idem, p.47)

Koga (2003) utiliza o conceito de *espaço* como meio físico. Para a autora, através da apropriação do *território* é que os homens intervêm, criando e recriando significados dessa apropriação, estabelecendo relações sociais, de associação e de poder.

A dimensão territorial traz elementos que permitem uma perspectiva de totalidade da questão social: já que trabalha não somente com os aspectos das necessidades, como se refere às próprias relações estabelecidas entre os sujeitos e seu cotidiano de

vivência, esta relação dinâmica se contrapõe à corriqueira e simplista noção de necessitados ou carentes como comumente se referem as políticas direcionadas aos pobres, que os destitui da condição de sujeito (p.39)

Para Santos apud Koga é nos territórios mais pobres e destituídos de serviços que emergem novas formas de relacionamento em busca da sobrevivência e satisfação das carências, sejam elas de consumo material ou imaterial, política ou carência de participação e cidadania, portanto, “do imaginado, mas não atendido” (idem, p.52).

Dentre as diversas concepções apresentadas, entendemos que *questão socioambiental* se evidencia tanto no *território* como no *espaço*, ambos imersos na sociedade capitalista. Cabe-nos colocar que no campo do Serviço Social não há consenso sobre o uso dessas terminologias, contudo, verificamos que a Política Nacional de Assistência Social (2004) utiliza o termo *socioterritorial* na sua forma de atuação, considerando a questão da densidade populacional e urbanização como ponto de partida para desenvolvimento de ações²:

A dinâmica populacional é um importante indicador para a política de assistência social, pois ela está intimamente relacionada com o processo econômico estrutural de valorização do solo em todo território nacional, destacando-se a alta taxa de urbanização, especialmente nos municípios de médio e grande porte e nas metrópoles. Estes últimos espaços urbanos passaram a ser produtores e reprodutores de um intenso processo de precarização das condições de vida e de viver, da presença crescente do desemprego e da informalidade, de violência, da fragilização dos vínculos sociais e familiares, ou seja, da produção e reprodução da exclusão social, expondo famílias e indivíduos a situações de risco e vulnerabilidade.

A análise de práticas e ações governamentais centradas no meio urbano, no território/espaço/lócus construído, constituem uma das formas de revelar as *questões socioambientais*, indicando elementos que viabilizem uma *política socioambiental*.

Essa dissertação encontra-se embasada num olhar investigativo que sai do âmbito mais amplo, para chegar ao debate local, no caso, a cidade do Rio de Janeiro e suas questões socioambientais urbanas específicas. Devemos esclarecer que, embora

² Essas ações se dão por meio dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, unidades públicas estatais, de base territorial, localizados em áreas de vulnerabilidade social, sendo responsáveis pela execução de serviços de proteção social básica, e na coordenação da rede de serviços sócio-assistenciais da política de assistência social.

o Projeto EcoBarreiras também possua ações na região metropolitana do Rio de Janeiro, restringiremos nosso debate apenas à cidade, em razão da existência de maior número de ecobarreiras nessa região.

3.1

A cidade do Rio de Janeiro

Observando o processo histórico de ocupação territorial no Brasil verificamos que no período colonial as formas de distribuição habitacional eram concentradas em vilas erguidas em torno das Igrejas e Santas Casas de Misericórdias sob dupla funcionalidade: político-administrativa, sendo considerada uma filial da Corte Portuguesa, e médico-assistencial.

Até o início do século XIX, a sociedade brasileira ainda respirava os ares de fazenda e de campo, e as cidades se constituíam em vilarejos, dessa forma, a única diferenciação de classes era a aparência visual das residências da elite local. Contudo, esse cenário é modificado com a fuga da Família Real para o Brasil, trazendo a nobreza portuguesa e mudando as relações coloniais e espaciais.

Com a chegada da realeza ao Rio de Janeiro em 1808, ocupando moradias de colonos na falta de locais oficiais, emerge-se a procura por áreas do subúrbio como Botafogo, São Cristóvão e Engenho Velho como locais de moradia permanente ou residências de lazer (as chamadas chácaras). Esse movimento era para evitar principalmente as moradias coletivas com alta concentração de epidemias de cólera, pestes, varíola e febre amarela. Na época o Rio de Janeiro não era considerado uma cidade digna de ser moradia da realeza sendo vista como uma cidade pestilenta e perigosa do ponto de vista sanitário e moral, em vista das formas de (des)organização habitacional existentes.

A partir de 1870³ a cidade do Rio de Janeiro começa a adquirir características de grandes centros urbanos, principalmente com a ampliação do mercado interno e a crescente presença de trabalhadores assalariados, forçando os governantes a investirem na infraestrutura para acompanhar o desenvolvimento industrial. Nesse período a cidade atrai numerosos capitais internacionais interessados no setor de serviços públicos, como transporte, esgoto e gás a partir de concessões do governo.

A consequência disso é a explosão populacional (Abreu, 1988), diretamente ligada à força de trabalho nacional e estrangeira, em geral, trabalhadores livres (artífices, operários de pequenas manufaturas, trabalhadores de trapiches, carroceiros e pequenos comerciantes) que precisavam de moradia barata e perto dos locais de trabalho além da presença de ex-escravos (1888⁴) que estavam em busca de qualquer ganho para assegurar sua sobrevivência.

É notável que a introdução dos meios de transporte iniciou uma transformação na malha urbana intensificada a partir do início do século XX e que sob concessão do Estado manteriam as diferenças de classes solidificando a dicotomia núcleo-periferia.

Verificamos que a política pública habitacional ainda não é vista como prioritária pelos governantes, nem nos períodos anteriores à grande densidade demográfica e ao desenvolvimento industrial, tampouco atualmente. Multiplicam-se práticas pontuais tratadas como reforma urbana, com resquícios de envolvimento político-partidário nas decisões de governo, que delegam ao mercado imobiliário e à população pobre a forma de ocuparem o solo, sejam em áreas de proteção ambiental ou áreas públicas.

“A maior tolerância e condescendência em relação à produção ilegal do espaço urbano vem dos governos municipais, aos quais cabe a maior parte da competência constitucional de controlar a ocupação do solo⁵. A lógica concentradora da gestão pública urbana não admite a incorporação ao orçamento público da imensa massa, moradora da cidade ilegal, que reivindica serviços públicos. Seu desconhecimento se impõe, com exceção de ações pontuais definidas em barganhas políticas ou em períodos pré-eleitorais.” (Maricato, 2001, p.224)

³ Data identificada como o período do segundo surto industrial no Rio de Janeiro que se estendeu até a primeira década da República, conforme Matos & Nunes (1993).

⁴ Lei Áurea de abolição da escravatura no Brasil (Matos & Nunes: idem).

⁵ Tal qual estabelece o Estatuto das Cidades (Lei n. 10.257/2001) que serve de instrumento para gestão urbana das cidades. (N.A)

Assim como em todas as cidades que passaram por um processo de urbanização gerado pela Revolução Industrial, trazendo com ela o acirramento de *questões socioambientais*, a cidade do Rio de Janeiro possui características geográficas e sociais interessante do ponto de vista de políticas sociais e urbanas. Uma delas é o processo intenso de favelização, proliferado, sobretudo a partir do início do século XX, com a ocupação dos morros pela população trabalhadora pobre e explodindo na década de 30 no governo varguista⁶.

Gomes (2007) retrata a política urbana no Brasil e como esta lidava com a questão da remoção das favelas, fenômeno típico da alta concentração demográfica nas cidades, espalhadas pelo Brasil. A autora relata que no início da década de 60 criou-se o Banco Nacional de Habitação (BNH) cujas intenções focavam-se na construção de conjuntos habitacionais e na remoção das favelas, mas que na prática pouco priorizaram a população desfavorecida, cumprindo o objetivo desenvolvimentista de estimular o setor de construção civil.

Nos anos posteriores identifica-se o fortalecimento de movimentos sociais urbanos⁷, em especial o dos moradores das favelas organizados como Federação das Favelas do Estado da Guanabara (FAFEG), mesmo sob repressão do Governo.

Com efeito, dado o insucesso de programas de remoção de favelas, compreendendo a luta da sociedade civil contra os mesmos e a resistência dos favelados, eles foram desativados e substituídos por ações pontuais, inclusive do governo estadual. No período compreendido entre 1983 e 1985 foi implementado o PROFACE (Programa de Favelas da CEDAE) para o abastecimento de água e esgoto em favelas, os serviços de coleta de lixo foram estendidos a esses espaços, executados pela COMLURB (Companhia de Limpeza Urbana), bem como um programa de eletrificação das favelas. (2007, p.192)

O período de Redemocratização no país consolida as lutas urbanas através do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), que põe como pauta pública a política urbana e a gestão da cidade na Constituinte de 1988. Gomes (idem) menciona

⁶ Como as leis e medidas para beneficiar a classe trabalhadora eram restritas ao universo urbano-industrial verifica-se o aumento do fluxo migratório do campo para a capital adensando a ocupação nos subúrbios e favelas (N.A).

⁷ A autora cita a organização do III Congresso de favelados do Rio de Janeiro em 1972, mas enfatiza que este movimento popular surge anteriormente ao período da ditadura militar.

que até os anos 90 as experiências de urbanização nas favelas restringiam-se a práticas pontuais e assistencialistas, desarticuladas com outras políticas sociais e sem contemplar outros fatores ligados aos processos de exclusão e marginalização: índice de desemprego, pobreza, falta de transportes públicos, saneamento, etc.

Embora encontremos outros *espaços* onde se evidenciam expressões da *questão socioambiental* urbana, a favela tem forte representatividade entre os desafios que as grandes metrópoles encontram. Na Cidade do Rio de Janeiro há a falsa conotação de integração do *asfalto* com o *morro* em vista de algumas favelas encontrarem-se alocadas em bairros de classes médias altas, escamoteando os processos de exclusão sócio-econômicos e habitacionais.

Assim como nas favelas, as regiões suburbanas e as áreas de ocupação irregular reforçam as dicotomias socioeconômicas através do déficit na oferta de serviços urbanos, o que na verdade demonstra a indisposição dos gestores públicos em democratizar o acesso a esses serviços e equipamentos. Isso sem falar nas ocupações em áreas de preservação ambiental ou em locais de riscos de vida.

A relação entre legislação urbana deficitária aliada ao mercado fundiário contribuem também para o processo de exclusão ao acesso à terra, sendo mais evidente nas regiões metropolitanas mais urbanizadas, como Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre, segundo Maricato (*idem*).

Para Acselrad (2001) a questão urbana é social, envolvendo e sendo envolvida pela ambiental:

Ao mesmo tempo em que verificamos uma “ambientalização” do debate sobre políticas urbanas, observamos também um movimento de sentido oposto, com a entrada crescente das questões urbanas no debate ambiental, seja por iniciativa de atores sociais da cidade que incorporam a temática do meio ambiente, sob o argumento da substancial concentração populacional nas metrópoles, seja pela própria trajetória de urbanização crescente da carteira ambiental dos projetos do Banco Mundial. (p.37).

Minc (2001) traça um retrato sobre as grandes regiões metropolitanas brasileiras e seus principais problemas urbanos que incidem diretamente sobre as questões socioambientais: transporte, a água, esgoto e lixo. Os fatores relacionados à água, esgoto e lixo incidem fortemente sobre a saúde da população, condição mínima

para sobrevivência em sociedade e para garantia da cidadania. Além disso, os rios e córregos que cortam as cidades, especialmente no Rio de Janeiro, representam fonte de relações sociais e comerciais desde outrora e constituem locais importantes para reprodução e preservação dos ecossistemas.

A problemática habitacional encontra-se então, intimamente relacionada com a *questão socioambiental*, que guarda em seu cerne o exercício da cidadania, indicando o que podemos qualificar, inicialmente, de *políticas socioambientais*.

A pesquisa *Mapa dos Conflitos Ambientais no Estado do Rio de Janeiro* (2004) realizada pela Federação de órgãos para a Assistência Social e Educacional (Fase) junto com o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ (IPPUR) apresenta uma amostra de casos identificando a forma como as agressões ao meio ambiente afetam as populações de renda baixa. Apesar desse segmento social não ser o único envolvido pela depredação e exploração ambiental, sem dúvida ele é o mais afetado.

Os casos nesta pesquisa foram agrupados em: atividades industriais (1), ausência de saneamento (2), pela conjunção dos dois (3), e outros (4), que envolvem o uso do solo rural, loteamento em áreas de risco e apropriação privada de recursos hídricos. Percebemos que na sua grande maioria esses casos apontam para a problemática fundiária e a falta de acesso aos serviços urbanos, com água e saneamento. O resultado da pesquisa permite-nos visualizar expressões da *questão socioambiental* associando a conjuntura das políticas públicas dentro da atual ordem neoliberal e seus efeitos sobre a população e o meio ambiente.

Os conflitos mais freqüentes estão associados a três processos: (a) o enfraquecimento da capacidade de controle ambiental por parte das agências públicas (a insuficiência das atividades de fiscalização, de vistoria dos empreendimentos licenciados e de controle dos lançamentos clandestinos de esgoto e lixo químico multiplicam os “acidentes” por imprevidência consciente, associada com freqüência a processos de terceirização em estatais), (b) a relativa estagnação econômica do estado e o fechamento de indústrias no período que vai até meados dos anos 90 (muitas fábricas abandonadas tornaram-se depósitos irregulares de resíduos industriais) e (c) a retomada econômica em meados dos anos 90, baseada na expansão da exploração do petróleo no norte fluminense e dos investimentos industriais no médio vale do Paraíba, que provocou, no primeiro caso, conflitos com a pesca artesanal, e no segundo, episódios de poluição de solo e de corpo hídrico. (Acsegrad, 2004, p.8)

A pesquisa referida não faz menção à problemática das favelas, da construção de casas populares e de mansões em áreas de preservação ambiental, tampouco abrange o olhar da efetivação de políticas estruturais e articuladas, de saneamento, assistência social e meio ambiente, ao invés disso, restringe o papel do Estado na redução de danos e controle de riscos ambientais. As pesquisas realizadas nessa dissertação não seguem essa lógica, o fio condutor é o exercício da cidadania e a transformação social e econômica.

Posto isso, conseguimos verificar que o Projeto EcoBarreiras trabalha com os seguintes elementos: a água, o esgoto, o lixo, a política urbana para a cidade, e a população, questões bastante interessantes para esse debate socioambiental urbano.

Em relação à democracia brasileira, base para pensarmos a construção de *políticas socioambientais*, identificamos pela constituinte de 1988 avanços a partir do processo de redistribuição de recursos, municipalização e gestão participativa, entendendo o direito urbano como direito social. Conseqüência disso é a regulamentação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de 2001) e a obrigação constitucional de instituição do Plano Diretor⁸, onde o Rio de Janeiro foi uma das primeiras cidades a realizar essa experiência em 1992.

O Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro sofreu grande influência das Conferências da ONU sobre *desenvolvimento sustentável* objetivando compatibilizar o desenvolvimento urbano com a proteção ao meio ambiente. A partir do Plano, inicia-se a construção de estratégias para a aplicação das reformas constitucionais que estavam sendo realizadas no âmbito das cidades pelos governos locais.

Configura-se assim a arena das *questões socioambientais*, composta por diferentes grupos e movimentos sóciopolíticos, convivendo com uma política econômica contrária, entendendo a cidade como *mercadoria*.

Nesse sentido, o Planejamento Estratégico surge como um instrumento de política urbana para oferecer as respostas competitivas aos desafios da globalização. Esse modelo, acima de tudo, busca inserir a cidade em um nó da rede internacional de cidades, torná-la atraente para o capital estrangeiro, inclusive o setor imobiliário. Assim, o planejamento convencional e os planos diretores preconizados pela

⁸ “Plano diretor é o instrumento básico de um processo de planejamento municipal para a implantação da política de desenvolvimento urbano, norteando a ação dos agentes públicos e privados”. (ABNT, 1991)

Constituição de 1988, no Brasil, para as cidades de mais de 20 mil habitantes, bem como todos os instrumentos para guiar o uso democrático do solo, parecem cada vez mais fragilizados, como é o caso do Plano Diretor do Rio de Janeiro, que foi secundarizado desde a elaboração do nosso Plano Estratégico. (Gomes, *ibidem*, p. 201-202)

O Planejamento Estratégico, nesse sentido, apresenta-se como um importante instrumento para moldar a cidade, sob a lógica dos mercados financeiros, da globalização e da privatização, entendendo a cidade numa visão mercantil e empresarial. Desarticulam-se assim, os movimentos sociais urbanos, o tema relativo ao crescimento e ocupação desordenada, a racionalização e uso do solo, presente no Estatuto das Cidades; dando lugar à representação da cidade como objeto, e não mais como espaço político, composta por sujeitos (Vainer, 2002).

O Planejamento estratégico urbano passa a ser prioritário na gestão e elaboração de políticas públicas, e não mais o direito à cidade.

Afirmar ser viável a existência de *políticas socioambientais* urbanas frente à lógica dominante é fingir que não há desmantelamento das políticas públicas atualmente e que a questão ambiental é atendida intrinsecamente com as expressões da questão social.

Essa afirmação é justificada ao compararmos o Plano Diretor Decenal da cidade do Rio de Janeiro (Lei Complementar nº 16 de 1992)⁹, garantido pela Constituição de 88, com o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro de 1995:

Art. 6º - São objetivos do Plano Diretor Decenal:

- I - propiciar ao conjunto da população melhores condições de acesso à terra, à habitação, ao trabalho, aos transportes e aos equipamentos e serviços urbanos;
- II - ordenar o crescimento das diversas áreas da Cidade, compatibilizando-o com o saneamento básico, o sistema viário e de transportes e os demais equipamentos e serviços urbanos;
- III - promover a descentralização da gestão dos serviços públicos municipais;
- IV - promover a distribuição justa e equilibrada da infra-estrutura e dos serviços públicos, repartindo as vantagens e ônus decorrentes da urbanização;
- V - compatibilizar o desenvolvimento urbano com a proteção do meio ambiente pela utilização racional do patrimônio natural, cultural e construído, sua conservação, recuperação e revitalização;
- VI - estimular a população para a defesa dos interesses coletivos, reforçando o sentimento de cidadania e proporcionando o reencontro do habitante com a Cidade;

⁹ Está em tramitação na Câmara Municipal a revisão do Plano Diretor, iniciada no ano de 2001, mas encaminhada aos vereadores pelo Prefeito (Mensagem nº 78/2006) somente em 19 de outubro de 2006.

VII - estabelecer mecanismos de participação da comunidade no planejamento urbano e na fiscalização de sua execução;

...

[o Plano estratégico da cidade] visava consolidar a cidade como uma metrópole empreendedora e competitiva, com capacidade para ser centro de negócios para o país e o exterior.¹⁰

À primeira vista já identificamos a dificuldade do Projeto EcoBarreiras se constituir futuramente numa política pública socioambiental, em vista de ele ser considerado um projeto estratégico pelo Governo do estado do Rio de Janeiro¹¹ dentro do Sistema de Informação de Gestão Estratégica (SigeRio)¹². A política pública não é entendida aqui como resultado do processo democrático, aliando participação da sociedade civil com a execução pelo Estado.

A gestão pública urbana na cidade do Rio de Janeiro acompanha a trajetória neoliberal que vêm se configurando desde os anos 70, de minimização do Estado e processo de privatização, dando abertura para o crescimento da esfera pública não-estatal, na ausência do mesmo.

Acreditamos, juntamente com Carvalho (1999), de que o Estado ainda se constitui o caminho para a conquista da cidadania, e que se faz urgente que ele assuma o atendimento das demandas ambientais urbanas, como a poluição, os resíduos sólidos, o uso do solo, o acesso aos serviços de saneamento e infraestrutura básica acompanhados da preservação ambiental, formando assim caminhos para o conceito de *política socioambiental*.

¹⁰ Disponível em: < <http://www2.rio.rj.gov.br/smu/>> Acesso em março 2010.

¹¹ O projeto EcoBarreiras insere-se na esfera estadual e não na municipal, pois foi criado e fiscalizado pelo Instituto Estadual do Ambiente (RJ) – INEA.

¹² O *SigeRio* é uma ferramenta de decisão estratégica disponibilizada aos gestores e equipes técnicas do 1º escalão do Governo e aos técnicos indicados. Apesar do acesso restrito obtivemos essa informação da pertença do Projeto EcoBarreira na área estratégica, pelos entrevistados.