

Impactos Sócio-Ambientais Urbanos na Região Metropolitana de São Paulo

Pedro Jacobi¹

1. Introdução

A dimensão dos problemas ambientais tem se avolumado de forma crescente no contexto urbano metropolitano brasileiro. Sua lenta resolução tem provocado um descontrole em alguns setores estratégicos para a garantia da qualidade de vida - aumento desmesurado de enchentes, dificuldades na gestão dos resíduos sólidos e interferência crescente do despejo inadequado de resíduos sólidos, impactos cada vez maiores da poluição do ar na saúde da população e contínua degradação dos recursos hídricos.

É cada vez mais notória a complexidade dos processos e a transformação deste cenário urbano crescentemente não só ameaçado, mas diretamente afetado por riscos e agravos sócio-ambientais.

Os riscos contemporâneos (Beck,1992) explicitam os limites e as conseqüências das práticas sociais, trazendo consigo um novo elemento: a “reflexividade”. A sociedade, produtora de riscos, se torna crescentemente reflexiva, o que significa dizer que ela se torna um tema e um problema para si própria. A sociedade se torna cada vez mais autocrítica e, ao mesmo tempo, em que a humanidade põe a si em perigo, reconhece os riscos que produz e reage diante disso. A sociedade global “reflexiva” se vê obrigada a autoconfrontar-se com aquilo que de positivo e de negativo criou.

Nas cidades, configura-se uma lógica perversa de distribuição de riscos, que afeta desigualmente a população. No Brasil metropolitano incluem, atualmente, 413 municípios, onde vivem quase 70 milhões de habitantes. Os desafios metropolitanos que se colocam nos dias atuais é que as cidades criem as condições para assegurar uma qualidade de vida que possa ser considerada aceitável, não interferindo negativamente no meio ambiente do seu entorno e agindo preventivamente para evitar a continuidade do nível de degradação, notadamente nas regiões habitadas pelos setores mais carentes.

Dado o atual quadro urbano, é inquestionável a necessidade de implementar políticas públicas orientadas para tornar as cidades social e ambientalmente sustentáveis como uma forma de se contrapor ao quadro de deterioração crescente das condições de vida.

A necessária reflexão sobre as possibilidades de tornar nossas cidades sustentáveis (Jacobi, 1999) mostra o desafio teórico que está colocado em relação à formulação de propostas que contribuam para alcançar objetivos de sustentabilidade nas cidades. É cada vez mais notória a complexidade desse processo de transformação de um cenário urbano crescentemente não só ameaçado, mas diretamente afetado por riscos e agravos sócio-ambientais.

A problemática ambiental urbana representa por um lado, um tema muito propício para aprofundar a reflexão em torno do restrito impacto das práticas de resistência e de expressão de demandas da população das áreas mais afetadas pelos constantes e crescentes agravos ambientais. Mas, também, representa a possibilidade de abertura de estimulantes espaços para implementar alternativas diversificadas de democracia participativa, notadamente a garantia do acesso à informação e a consolidação de canais abertos para uma participação plural.

Para as metrópoles, a denominação “riscos ambientais urbanos” pode englobar uma grande variedade de acidentes, em diversificada dimensão e socialmente produzidos. Cotidianamente a população, em geral a de mais baixa renda, está sujeita aos riscos das enchentes, escorregamentos de encostas, contaminação do solo e das águas pela disposição clandestina de resíduos tóxicos industriais, acidentes com cargas perigosas, vazamentos em postos de gasolina, convivência perigosa com minerações, através do ultra-lançamento de fragmentos rochosos e vibrações provenientes da detonação, etc.

Não há como negar a estreita relação entre riscos urbanos e a questão do uso e ocupação do solo, que entre as questões determinantes das condições ambientais da cidade, é aquela onde se delineiam os problemas ambientais de maior dificuldade de enfrentamento e, contraditoriamente, onde mais se identificam competências de âmbito municipal.

Historicamente, os processos de ocupação de muitas metrópoles brasileiras evitaram até meados do século XX, os terrenos mais problemáticos à ocupação (altas declividades, solos frágeis e suscetíveis à erosão), que se encontravam mais distantes das áreas centrais, onde a pressão pela ocupação era menos intensa.

Entretanto, a partir dos anos 50, com a exacerbação dos processos de “periferização” e mais intensamente nos últimos 30 anos ocorrem dois movimentos simultâneos: a intensificação das intervenções na rede de drenagem, com obras de retificação e canalização dos rios, o aterramento das várzeas e sua incorporação à malha urbana e a explosão na abertura de loteamentos de periferia.

A função normativa de uso e ocupação na instalação dos processos de urbanização subordinou-se aos interesses das classes de renda alta e média alta. Os loteamentos periféricos são territórios irregulares que não atendem aos parâmetros urbanísticos estabelecidos, ficam oficialmente excluídos do acesso aos serviços e investimentos públicos e as melhorias são conseguidas através de obras pontuais e corretivas

No geral, observa-se um crescente agravamento dos problemas ambientais nas metrópoles, já que o modelo de apropriação do espaço reflete as desigualdades sócio-econômicas imperantes. Até os anos 70, observava-se uma ausência quase total de políticas públicas para o enfrentamento destes problemas e o predomínio da inércia da Administração Pública na detecção, coerção, correção e proposição de medidas visando ordenar o território do Município e garantir a melhoria da qualidade de vida.

Os impactos negativos do conjunto de problemas ambientais resultam principalmente da precariedade dos serviços e da omissão do poder público na garantia das condições de vida da população, mas também é reflexo do descuido e da omissão dos próprios moradores, inclusive nos bairros mais carentes de infra-estrutura, colocando em xeque aspectos de interesse coletivo. Isto também traz à tona a contraposição do significado dos problemas ambientais urbanos e as práticas de resistência dos que “têm” e dos que “não têm”, representados sempre pela defesa de interesses particularizados que interferem significativamente na qualidade de vida da cidade como um todo.

2. Regiões Metropolitanas - aceleração dos riscos ambientais e impactos na qualidade de vida

As grandes metrópoles brasileiras vivem uma crise ambiental severa, como resultado de práticas gerenciais inadequadas das autoridades locais, assim como também da falta de atenção, da omissão, da demora em colocar em prática ações que reduziriam os problemas crescentes e prejudiciais, que estão vinculados às seguintes questões:

- a) A redução de áreas verdes, o que implica na excessiva impermeabilização do solo e na multiplicação de áreas críticas de ocorrência de enchentes, com impactos ambientais, sociais e econômicos sobre toda a estrutura da cidade, perdurando praticamente por todo o ano;
- b) A falta de medidas práticas mais definidas, de curto prazo e de políticas para controlar a poluição do ar;
- c) Uma procrastinação séria na rede de transporte público, e em diversos casos de metrô e de outras alternativas mais adequadas para o transporte público, de forma a possibilitar uma redução no uso dos automóveis;
- d) Uma procrastinação séria na expansão das redes de esgotos;
- e) A contaminação da maioria dos mananciais de água e dos rios dentro das cidades, e o risco que isto significa para a população, principalmente nas áreas de enchentes;
- f) A exaustão das alternativas convencionais para o despejo de lixo e os problemas resultantes da contaminação das águas subterrâneas e de superfície pelo chorume.

A dinâmica da urbanização pela expansão de áreas suburbanas produziu um ambiente urbano segregado e altamente degradado, com efeitos muito graves sobre a qualidade de vida de sua população. Espaços imprestáveis e inadequados para moradias saudáveis foram usados: a) morros, b) pântanos e c) áreas de proteção aos mananciais de água doce. Além disso, esta ocupação freqüentemente consistiu em habitações pobres em áreas com escassos serviços urbanos.

As cidades, assim como suas áreas metropolitanas, se caracterizam por enormes desigualdades na distribuição de renda. Na Região Metropolitana de São Paulo, os 10% mais ricos de sua população detém 30% da renda total, enquanto os 50% mais pobres ganham apenas a quarta parte. O crescimento de São Paulo criou padrões urbanos similares aos de outras cidades latino-americanas, caracterizadas por grandes disparidades de saúde e status sócio-econômico. A periferia da cidade não é provida de serviços urbanos básicos e tem sido ocupada pelos grupos de renda menos privilegiados.

Não só em São Paulo, mas no Brasil, em razão da insuficiência da rede de esgotos, há um montante significativo de lançamento de esgotos a céu aberto, conexões clandestinas no sistema de águas pluviais e lançamento direto nos rios. As cidades são constantemente afetadas por um número crescente de enchentes em pontos críticos das cidades- áreas de risco entre áreas de enchentes e escorregamentos.

A questão do despejo dos resíduos sólidos também tem se tornado altamente problemática na maioria das cidades que não dispõem de espaços adequados para o despejo.

Condições precárias de habitação em favelas e loteamentos periféricos aumentam o déficit de infra-estrutura urbana; sua localização em áreas críticas de risco e barrancos multiplica as condições predatórias à urbanização existente e seu impacto de degradação ambiental.

Cotidianamente a população, em geral a de mais baixa renda, está sujeita aos riscos das enchentes, escorregamentos de encostas, contaminação do solo e das águas pela disposição

clandestina de resíduos tóxicos industriais, acidentes com cargas perigosas, vazamentos em postos de gasolina, convivência perigosa com minerações, através do ultra-lançamento de fragmentos rochosos e vibrações provenientes da detonação, etc. Não há como negar a estreita relação entre riscos urbanos e a questão do uso e ocupação do solo que, entre as questões determinantes das condições ambientais da cidade, é aquela onde se delineiam os problemas ambientais de maior dificuldade de enfrentamento e, contraditoriamente, onde mais se identificam competências de âmbito municipal.

Toma-se como referência para explicitar a problemática, o caso da Região Metropolitana de São Paulo - RMSP que possui uma área de 8.051km² com uma população superior a 17 milhões de habitantes, distribuída em uma área urbanizada e de maneira desordenada em 1.747km² dessa área. A RMSP ocupa cerca de 0,1% do território brasileiro e é o terceiro maior conglomerado urbano do mundo, responsável por 1/6 do PIB nacional. Nas décadas de 1970 e 1980, o crescimento populacional na RMSP foi originado pela migração de outras regiões do país e do estado. Mais recentemente, na década de 1990, ocorreu uma migração num ritmo intenso dentro da própria RMSP para a região de mananciais, no sentido do centro da metrópole à periferia.

As periferias caracterizam-se por concentrar bolsões de pobreza, abrigando a maior parte da população de baixa renda, situação essa agravada pelos intensos conflitos com relação ao uso e ocupação do solo. Isto provoca um aumento dos processos de ocupação por atividades irregulares como invasões, favelas e loteamentos clandestinos. Essa situação contribui para o agravamento das condições de vulnerabilidade social e é nas regiões periféricas que se encontram, por exemplo, alguns dos piores indicadores de segurança pública.

A violência continua a ser um dos maiores problemas sociais enfrentados na região. As principais causas relacionadas a essa alta taxa de homicídios na região são o tráfico de drogas, o policiamento insuficiente e a alta concentração de população de baixa renda. Um aspecto importante da violência na região é o risco associado aos jovens. A periferia é a região da metrópole onde há a maior concentração da população jovem. Mais de 10% da população das áreas periféricas encontra-se entre os 15 e 19 anos de idade. É nessas regiões onde o risco desses jovens serem vítimas de homicídio é maior. A probabilidade de um jovem vir a ser assassinado é 4 vezes maior nos bairros da periferia do que nos bairros centrais da cidade. É também na periferia onde o risco de um jovem se envolver com o crime é maior. Esse risco é medido pelo Índice de Vulnerabilidade Juvenil-IVJ, medido pela Fundação SEADE e formulado a partir de variáveis como taxa de crescimento populacional, concentração de jovens entre 15 e 19 anos, taxa de mortalidade por homicídios, mães com idade entre 14 e 17 anos, valor do rendimento do chefe de família e adolescentes que não freqüentam a escola. Um terço dos jovens da cidade de São Paulo vive em regiões de elevado risco de contágio pela violência urbana. Este risco se associa a outros e se consubstancia num quadro de problemas que afetam as regiões do município mais vulneráveis e que mais requerem a aplicação de recursos públicos para prevenir a violência e agregar capital social. Nesse contexto de desigualdade e exclusão, onde alguns bairros tornam-se referenciais de recordes de violência, que disseminados de forma dramática pelos meios de comunicação revelam as mazelas geradas pelo desemprego, o uso de drogas, o alcoolismo, a falta de equipamentos de lazer e cultura. A realidade destes bairros é de uma crescente exposição à violência, de uma multiplicação de episódios de desagregação das famílias.

A constatação de que os homicídios se distribuem de forma desigual pelas cidades já é bastante conhecida. Os homicídios, constatou-se que esses continuam a ocorrer nas áreas mais extremas da cidade, coincidentemente as que apresentam os menores índices de policiamento. Os fatores apontados como determinantes para a atenuação da violência são a presença de capital social e o acesso a direitos, onde se destacam o direito a educação, saúde, cultura e lazer.

O avanço da pobreza e da violência tem suas origens e sua reprodução em uma superposição de carências. A diminuição da pobreza, entretanto passa muito mais pela capacidade do poder público em responder adequadamente a essas carências através de políticas públicas coordenadas, do que pela disposição e capacidade dos moradores em agir coletivamente.

Num contexto marcado pela vulnerabilidade e os riscos sociais, a população dos bairros localizados nas áreas mais extremas da cidade, assim como as regiões mais carentes dos municípios da RMSP, é afetada por uma superposição de vulnerabilidades, tanto no plano dos indicadores sociais quanto de capital social.

3. A insustentabilidade da Metrópole

Na Região Metropolitana de São Paulo, no caso específico de áreas de proteção aos mananciais, uma legislação de proteção ambiental, datada de 1977, impôs intensas restrições ao uso e ocupação do solo e gerou uma ocupação desordenada do solo, provocando uma desvalorização no preço da terra. Essas áreas tornam-se um fator de atração para a localização de loteamentos clandestinos, ocupados por faixas da população excluídas do mercado formal, que somam hoje mais de um milhão de habitantes. Somente em 1997 foi aprovada uma nova legislação estadual que busca compatibilizar as ações de proteção e preservação dos mananciais com a proteção ambiental, o uso e a ocupação do solo e o desenvolvimento socioeconômico das áreas protegidas, através do estabelecimento de diretrizes gerais para as áreas de proteção e recuperação que devem ser regulamentados em todas as áreas de mananciais.

Na região, a produção de resíduos sólidos, e somente em São Paulo são mais de 15 mil toneladas, dos quais mais de 90% vão para os aterros sanitários, a maioria dos quais já estão no limite de sua capacidade útil. Muitos aterros não têm tratamento adequado para o chorume derramado, que se infiltra no solo e, provavelmente, chega aos lençóis freáticos. Além disso, nem todo o lixo coletado está sob o controle das autoridades públicas. Além disso, muitos aterros sanitários das cidades, quando existentes, estão no limite da sua capacidade operacional e nem toda a coleta está sob o controle das autoridades públicas. Os depósitos clandestinos representam um problema muito sério nas metrópoles. No caso da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) é um problema real já que uma parte significativa do lixo coletado nas 38 cidades são destinadas aos lixões e cerca de 25 cidades tem nos lixões a única alternativa para eliminarem seu lixo. Isto gera sérios impactos ao meio ambiente. A poluição das águas e do solo é o mais significativo. Soma-se à isso a poluição do ar produzida por combustão espontânea; as emissões de gases na atmosfera; a infiltração de gases no sistema de esgoto público, nas fossas sépticas, poços e águas subterrâneas; e, por fim, a degradação da paisagem.

No caso da RMSP, um grande número de vazadouros de lixo está localizado nas Áreas de Proteção aos Mananciais, já que 56% de sua área está nesta situação. A infraestrutura existente está obsoleta e saturada. Na RMSP há nove aterros sanitários controlados, três incineradores, dois aterros industriais e 25 vazadouros identificados em atividade (nove deles em área de proteção ambiental) e milhares de depósitos clandestinos, às vezes desativados, às vezes em uso, geralmente para a descarga de material industrial. A magnitude do problema está diretamente relacionada ao fato de que as enormes quantidades diariamente produzidas e o alto grau de heterogeneidade da composição do lixo sólido ficam aumentados por uma crescente falta de áreas física e ambientalmente adequadas para a alocação das atividades de descarte e de tratamento final. Isto se verifica particularmente no caso da cidade de São Paulo, onde a exaustão do espaço físico para a instalação de aterros controlados criou uma situação muito complexa no que diz respeito aos meios possíveis para solucionar o problema.

A região também sofre problemas ambientais, relacionados com a deterioração da qualidade do ar, devido às emissões atmosféricas de cerca de 2000 indústrias de alto potencial poluidor e por uma frota de aproximadamente 7,5 milhões de veículos, frota esta que representa 1/5 do total nacional. As emissões veiculares desempenham hoje um papel de destaque no nível de poluição do ar na RMSP, uma vez que as emissões industriais, principalmente de dióxido de enxofre e material particulado, já se encontram em avançado estágio de controle (Jacobi, 2003).

A cidade de São Paulo, notadamente, também se defronta com problemas específicos de poluição do ar devido à combinação de fatores topográficos, climáticos e do excesso de carros particulares. As condições atmosféricas particulares desta região criam o fenômeno de inversão térmica no inverno, piorando os problemas de poluição do ar e seus impactos na saúde, particularmente com o aumento de doenças pulmonares.

Os padrões de qualidade do ar, frequentemente, são ultrapassados; aqueles que mais rompem tais padrões são as partículas sólidas em suspensão, os monóxidos de carbono e os níveis de ozônio e, em um nível menor, a emissão de dióxido de enxofre, óxidos de nitrogênio e compostos orgânicos.

Associada, inicialmente, à produção industrial, que agora reduziu significativamente seu impacto, hoje a poluição produzida por veículos automotores são responsáveis por 90% dos gases poluentes e partículas emitidos na atmosfera, com diferenças em relação a cada poluente. A qualidade do ar se deteriorou, significativamente, com o aumento do número de carros em circulação, as más condições de regulação dos motores e os crescentes congestionamentos de tráfego, aumentando a frequência de níveis elevados de poluição do ar. À isto deve-se somar a oferta insuficiente e inadequada de transporte público, estimulando o uso do transporte individual. A frota está estimada em quase 5 milhões de carros e 12 mil ônibus. A contribuição média das fontes poluidoras da cidade de São Paulo, de acordo com a CETESB (2003), é a seguinte: 50% pelos veículos, 20% por partículas sólidas em suspensão, 10% por sulfatos secundários, 9,7% por carbonatos secundários, 3,6% pela queima de combustíveis e 2,3% por outras fontes.

Nos últimos anos, tem havido uma expansão das chamadas áreas críticas de poluição do ar, basicamente confinadas às áreas mais centrais da cidade. A crescente deterioração da qualidade do ar tem tido como consequência principal uma intensificação dos problemas de saúde, principalmente de doenças respiratórias e cárdio-vasculares. As vítimas principais são crianças que sofrem de desnutrição, idosos e pessoas que sofrem de doenças crônicas - asma e bronquite. O aumento da poluição (especialmente por óxido de nitrogênio e partículas suspensas sólidas/poeira) provoca um aumento da mortalidade por doenças respiratórias nos idosos e nas crianças nos dois dias que se seguem aos níveis mais altos de poluição atmosférica, apontando também para um aumento de 25% na demanda por tratamento de saúde nos hospitais infantis. Nos idosos a situação é alarmante e pesquisas apontam para um aumento de 12% na mortalidade no período de maior incidência da poluição.

Os padrões de qualidade do ar são violados, principalmente, pelos gases provenientes dos veículos, motivo pelo qual tem se dado grande ênfase ao controle das emissões veiculares. A atual situação das condições de tráfego e poluição na RMSP requer medidas complementares que considerem programas de inspeção veicular e melhoria da qualidade dos combustíveis, planejamento do uso do solo, maior eficiência do sistema viário e transporte público.

Em relação à água e saneamento, a baixa qualidade do abastecimento de água das cidades é um dos problemas mais sérios enfrentados pela população. Observa-se uma deterioração constante, provocada pela ocupação irregular, por transações clandestinas de

terras, pelo lançamento maciço de esgoto, pela destruição de matas ciliares, pelo assoreamento e pelo lançamento de lixo.

Nas grandes metrópoles tem havido expansão significativa da rede pública de abastecimento de água. Entretanto, a existência de uma rede não significa necessariamente uma regularidade no abastecimento e o maior problema hoje é encontrar a conexão com a demanda. Além disso, a rede de abastecimento de água, entretanto, não está igualmente distribuída por todos os distritos. Em relação ao sistema de esgotos, este está desigualmente distribuído entre os bairros mais centrais e periféricos.

Tem havido uma enorme procrastinação na expansão do sistema, devido a fatores técnicos, políticos e econômicos. As conseqüências desse déficit são muito sérias. Em algumas áreas a rede é insuficiente para coletar esgoto, o que resulta em lançamento a céu aberto, conexões clandestinas à rede de águas pluviais e lançamento direto nos rios e ribeirões, o que redundava em uma porcentagem maior de pessoas afetadas por doenças infecciosas. A principal fonte da poluição dos cursos d'água são os esgotos domésticos, responsáveis por 2/3 da contaminação.

Os impactos sobre as águas estão relacionados à urbanização, à expansão da população e à pobreza acentuada nos últimos 30 anos. As áreas periféricas da RMSP, aí incluídas as áreas de proteção aos mananciais, apresentam um acréscimo populacional que excede 5% ao ano, muito superior ao valor médio de crescimento da metrópole, estimado em torno de 1,4% ao ano.

A qualidade da água gerada nesses sistemas depende, entre outros fatores, dos processos de expansão urbana que, quando desordenados, criam impactos negativos sobre ela. Existe um vínculo indissociável entre a gestão do território metropolitano e a gestão de recursos hídricos em bacias altamente urbanizadas. O controle exercido pelo primeiro interfere nas condições operacionais do segundo. A situação é grave na medida em que 95% da água captada na própria bacia da Região (Bacia do Alto Tietê) não está em áreas totalmente protegidas e o controle sobre as bacias dos sistemas produtores dependem tanto de políticas de uso e ocupação do solo, quanto de processos de gestão adequados que exerçam uma fiscalização eficiente. A bacia do Alto Tietê, que praticamente coincide com o território da região metropolitana de São Paulo, apresenta um quadro no qual os rios e reservatórios bons ou ótimos para abastecimento representam 35%, regulares 14% e ruins ou péssimos 51% (FUSP,2001).

Como resultado da urbanização da periferia há insuficiência no acesso da população à infra-estrutura sanitária. Apesar de todo esforço feito na última década, em 2000 apenas 21% do total do esgoto gerado na RMSP recebia tratamento, o que representa uma grande ameaça à qualidade das águas.

A área urbanizada ocupa aproximadamente 37% da área da bacia. A bacia ocupa apenas 2,7% do território paulista e concentra quase 50% da população total do Estado. A Bacia tem disponibilidade de cerca de 200 m³/ano/habitante e que em virtude da escassez da água, importa cerca de 60% da água utilizada para abastecimento público de bacias vizinhas. Caracteriza-se por apresentar regimes hidráulicos e hidrológicos muito complexos em virtude das transformações ocorridas no processo de intensa urbanização. Os problemas vêm, sobretudo, do processo de crescimento da mega-cidade, caracterizado pelo desordenado processo de periferação; através da expulsão da população de baixa renda para as zonas periféricas da cidade acentua-se a degradação ambiental em virtude do impacto da expansão desordenada, pela falta de infra-estrutura adequada e os problemas gerados pela ocupação irregular de áreas de proteção aos mananciais e das várzeas e pela necessidade de expansão dos sistemas de abastecimento de água e coleta de esgotos sanitários. O desenvolvimento dos recursos hídricos na bacia, obedeceu uma lógica desenvolvimentista, na medida em que foi

dado muito menos atenção à qualidade de água e ao abastecimento humano do que à produção de energia para uso industrial.

Os principais problemas: a) a escassez de água; b) o comprometimento de mananciais de superfície; c) a desorganização da exploração e ameaça ao manancial subterrâneo; d) o comprometimento das águas superficiais; e) a ameaça do lixo e, e) a impermeabilização do solo. Muitos problemas se agravaram ao longo dos anos em virtude da falta de ações mitigadoras e muitas deficiências do sistema tornaram-se críticas - aumentando os problemas e as dificuldades para o estabelecimento de prioridades de ação.

Além disso, as enchentes, representam um outro problema ambiental significativo, não resolvido, apesar de elevados investimentos. A falta de políticas públicas compatíveis com o intenso processo de urbanização e a falta de uma legislação de uso do solo, que poderiam ajudar a controlar o crescimento irregular, criaram uma “cidade ilegal” que ocupa os espaços vazios da cidade, principalmente em área de menor valor devido à proximidade dos cursos d’água. A ocupação caótica do solo provocou uma impermeabilização excessiva do solo urbano, bem como a falta de áreas verdes, criando um aumento permanente do escoamento máximo de drenagem, diminuindo o tempo de concentração das águas.

A consequência disso é um elevado aumento no número de pontos de enchentes, localizados majoritariamente nas periferias das cidades. Os problemas se repetem várias vezes a cada ano, implicando em perdas patrimoniais e no aumento do risco de doenças como a leptospirose.

4. Novas estratégias para mudar o quadro existente

A reflexão sobre as práticas sociais, em um contexto urbano marcado pela degradação permanente do meio ambiente e do seu ecossistema, não pode omitir a análise do determinante do processo, nem os atores envolvidos e as formas de organização social que aumentam o poder das ações alternativas de um novo desenvolvimento em uma perspectiva de sustentabilidade.

A preocupação com o tema do desenvolvimento sustentável introduz não apenas a questão controversa sobre a capacidade de suporte, mas também o alcance e limites das ações para reduzir o impacto dos danos na vida urbana cotidiana e as respostas baseadas na interrupção do *modus operandi* e da omissão e participação nas práticas auto-destruidoras.

No atual quadro urbano brasileiro, é inquestionável a necessidade de implementar políticas públicas orientadas para tornar as cidades social e ambientalmente sustentáveis como uma forma de se contrapor ao quadro de deterioração crescente das condições de vida. Um agenda para a sustentabilidade urbana deve ter como um dos seus objetivos gerar empregos com práticas sustentáveis e ampliar o nível de consciência ambiental, estimulando a população a participar mais intensamente nos processos decisórios como um meio de fortalecer a sua corresponsabilização no monitoramento dos agentes responsáveis pela degradação sócio-ambiental.

A necessária reflexão sobre as possibilidades de tornar nossas cidades mais sustentáveis (Jacobi, 1999) mostra o desafio teórico que está colocado em relação à formulação de propostas que contribuam para alcançar objetivos de sustentabilidade nas cidades.

Observa-se a necessidade de se incrementar os meios e a acessibilidade à informação, bem como o papel indutivo do poder público nos conteúdos educacionais e informativos de sua oferta, emergem as questões sobre as restrições aos processos que dão novas opções para alterar o quadro atual de degradação sócio-ambiental.

Há uma demanda atual para que a sociedade esteja mais motivada e mobilizada para assumir um papel mais propositivo, bem como de ser capaz de questionar, de forma concreta, a

falta de iniciativa do governo em implementar políticas ditadas pelo binômio da sustentabilidade e do desenvolvimento em um contexto de crescente dificuldade na promoção da inclusão social.

As experiências bem sucedidas, principalmente por parte das administrações municipais, mostram que, havendo vontade política, é possível implementar ações de governo baseadas em princípios ambientalmente sustentáveis relacionados a resultados na esfera do desenvolvimento econômico e social.

A problemática ambiental urbana representa por um lado, um tema muito propício para aprofundar a reflexão em torno do restrito impacto das práticas de resistência e de expressão de demandas da população das áreas mais afetadas pelos constantes e crescentes agravos ambientais. Mas, também representa a possibilidade de abertura de estimulantes espaços para implementar alternativas diversificadas de democracia participativa, notadamente a garantia do acesso à informação e a consolidação de canais abertos para uma participação plural.

O fato da ênfase da população ainda recair principalmente nas soluções providas do poder público não implica, apenas, numa postura de dependência e de desresponsabilização da população, mas freqüentemente de desinformação, da falta de consciência ambiental e de um déficit de práticas comunitárias baseadas na participação e no envolvimento dos cidadãos que propõem uma nova cultura de direitos baseados na motivação e o direito de ser co-partícipes na gestão da cidade. O desafio que se coloca é de analisar o significado da postura dos moradores, que reforça as soluções pautadas pelo papel indutivo e diretivo da ação governamental: a) na fiscalização e monitoramento da execução de políticas públicas; b) no estímulo à co-responsabilização da população na prevenção da desordem e da degradação ambiental; e, c) no desenvolvimento de campanhas de educação ambiental e de informação.

Embora, em geral, a população mostre pouca predisposição para as práticas comunitárias, é preciso enfatizar os estímulos às mudanças de comportamento, co-responsabilização e colaboração através de um agente nucleador - a ação governamental - mostra a existência de um potencial para ampliar sua dinâmica interativa com o poder público.

A administração de riscos ambientais coloca a necessidade de ampliar o envolvimento público através de iniciativas que possibilitem uma elevação do nível de consciência ambiental dos moradores, garantindo acesso à informação e a consolidação institucional de canais abertos para a participação numa perspectiva pluralista.

A possibilidade de maior acesso à informação, notadamente dos grupos sociais mais excluídos, pode potencializar mudanças comportamentais necessárias orientadas para a defesa de questões vinculadas ao interesse geral. Cidadãos bem informados, ao se assumirem enquanto atores relevantes, têm mais condições de pressionar autoridades e poluidores, assim como de se motivar para ações de co-responsabilização e participação comunitária (Jacobi, 1999).

A implementação de ações implica não somente numa articulação sócio-política, mas, também, em um acordo quanto aos procedimentos de disseminação pública - seja tanto através de campanhas públicas de informação quanto de mecanismos orientados para a constituição de um esforço comunitário para estimular e consolidar um eficiente e consistente processo de participação. Para tanto, torna-se essencial o estímulo aos diversos atores sociais abertamente motivados, visando multiplicar informações, decodificá-las e superar os níveis de desinformação e desinteresse das pessoas, através de um crescente processo de implementação de políticas públicas pautadas por uma lógica de co-responsabilização.

O desafio político da sustentabilidade, apoiado no potencial transformador das relações sociais que representam o processo da Agenda 21, encontra-se estreitamente vinculado ao processo de fortalecimento da democracia e da construção da cidadania.

Dependemos de uma mudança de paradigma para assegurar uma cidadania efetiva, uma maior participação e a promoção do desenvolvimento sustentável. As políticas municipais têm que incorporar a sustentabilidade enquanto diretriz norteadora, pautando-se pelas premissas que definem a Agenda 21, onde o tema sustentabilidade implica numa necessária interrelação entre equidade social, qualidade de vida, desenvolvimento com capacidade de suporte e participação.

A ênfase deve ser cada vez mais na intersetorialidade das políticas no âmbito municipal e regional, onde a dimensão sócio-ambiental, estimula uma perspectiva de sustentabilidade, assim, reforçando a sua articulação com políticas de emprego, renda e desenvolvimento econômico.

Outros temas urbanos que por excelência estão relacionados com o da sustentabilidade são as opções de transporte, o planejamento e uso do solo e o acesso aos serviços de saneamento e infra-estrutura básica, todos eles vinculados com a potencialização de riscos ambientais. Isto impõe mudanças profundas na questão da ocupação indevida de áreas de risco, na priorização do transporte público e na lógica que prevalece nos sistemas de limpeza urbana- redução do lixo, reciclagem e coleta seletiva, políticas de destinação de resíduos. A palavra chave “qualidade de vida” deve ser crescentemente internalizada pelas políticas públicas tendo como elemento determinante a intersetorialidade das ações para criar condições para a implementação de políticas orientadas para a sustentabilidade urbana, assim diminuindo os riscos ambientais e a pressão sobre os recursos naturais.

O principal desafio que se coloca nos dias atuais é que a cidade crie as condições para assegurar uma qualidade de vida que possa ser considerada aceitável, não interferindo negativamente no meio ambiente do seu entorno e agindo preventivamente para evitar a continuidade do nível de degradação, notadamente nas regiões habitadas pelos setores mais carentes.

A sua inclusão dentro da esfera da sustentabilidade ambiental implica uma transformação paradigmática, constituindo-se num elemento complementar para atingir um desenvolvimento econômico compatível com a busca de equidade.

Também é importante que se reforce a importância de uma gestão compartilhada com ênfase na co-responsabilização na gestão do espaço público e na qualidade de vida urbana, e que se estimule crescentemente ações preventivas, não descuidando a necessidade de lidar com as ações corretivas.

A participação assume um papel cada vez mais relevante na denúncia das contradições entre os interesses privados e os interesses públicos, entre os bens públicos e os bens privados, entre uma cultura da desesperança que busca benefício atual e desvaloriza o futuro frente à construção de uma cidadania ambiental que supere a crise de valores e identidade e proponha uma outra, com base em valores de sustentabilidade (Jacobi, 2000). Isto potencializa a ampliação da consciência ambiental e sua tradução em ações efetivas de uma população organizada e informada de maneira correta, que está preparada para conhecer, entender, reclamar seus direitos e também de exercer sua responsabilidade. Pessoas cidadãos críticas e conscientes compreendem, se interessam, reclamam e exigem seus direitos ambientais junto ao setor social correspondente, e por sua parte estão dispostas a exercer sua responsabilidade ambiental. Uma sociedade civil que se organiza e participa na direção de sua própria vida e isto permite que as pessoas adquiram um poder político e a capacidade de produzir mudanças. Isto reforça a necessidade de identificar os papéis e as responsabilidades dos diversos atores face aos temas ambientais e a necessidade de construir consensos em torno deles, em particular no tema da contaminação do ar. Na medida em que o Estado terá, cada vez mais, que dar respostas em

relação ao desenvolvimento sustentável, os cidadãos devem ser parte integrante de uma visão comum de longo prazo.

Os mecanismos de participação aumentaram nos últimos 10 anos, mas ainda não fazem diferença. Apesar de terem se democratizado, a população aproveita a disponibilidade dos mecanismos de forma contraditória, a partir de uma visão imediatista, mas o aproveitamento é muito limitado, até porque a grande maioria da população não tem conhecimento sobre os mecanismos existentes e como poderiam ser aproveitados para pressionar o governo

Existem mais possibilidades de participação, mas com a falta de credibilidade e a falta de continuidade administrativa que ainda prevalece, a população perdeu a noção da consistência das políticas e do seu alcance. Embora os mecanismos de participação tenham avançado e se institucionalizado, é preciso que se garanta algum poder de decisão, pois sem isto, não há participação de verdade. A população se engaja, mas apenas se tiver uma função (Jacobi, 2000).

O tema da sustentabilidade implica na necessidade da multiplicação de práticas sociais pautadas pela ampliação do direito à informação e de educação ambiental numa perspectiva integradora. Trata-se de potencializar iniciativas a partir do suposto que maior acesso à informação e transparência na gestão dos problemas ambientais urbanos pode implicar uma reorganização de poder e autoridade.

Existe uma necessidade de incrementar os meios e o acesso à informação, assim como o papel indutivo que o poder público deve ter na oferta de conteúdos informacionais e educativos. Emergem assim, indagações quanto aos condicionantes de processos que ampliem as possibilidades de alteração do atual quadro de degradação sócio-ambiental.

A modernização dos instrumentos requer uma engenharia sócio-institucional complexa apoiada em processos educacionais e pedagógicos para garantir condições de acesso dos diversos atores sociais envolvidos e, notadamente, dos grupos sociais mais vulneráveis.

Assim, é preciso pensar a questão da sustentabilidade para reforçar políticas sócio-ambientais que se articule com as outras esferas governamentais e possibilitem a transversalidade, reforçando a necessidade de formular políticas ambientais pautadas pela dimensão dos problemas em nível metropolitano, reforçando a contribuição que a área ambiental tem na articulação com políticas de emprego, renda e desenvolvimento econômico e, principalmente, reforçando a importância de uma gestão compartilhada com ênfase na coresponsabilização na gestão do espaço público e na qualidade de vida urbana.

5. Referências Bibliográficas

Beck, Ulrich. **Risk Society**. London: Sage Publications, 1992.

CETESB. **Relatório de Qualidade do Ar em São Paulo**. São Paulo, 2003

Fundação SEADE. Índice de Vulnerabilidade Juvenil. In: www.seade.gov.br, acesso em 2001.

FUSP (Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo) Plano da Bacia do Alto Tietê. Relatório Final. São Paulo, 2001.

Jacobi, Pedro. **Cidade e Meio Ambiente**. São Paulo: Annablume, 1999.

Jacobi, Pedro. **Políticas Sociais e Ampliação da Cidadania**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

Jacobi, Pedro. **The Metropolitan Region of São Paulo**- Problems, Potentials and Conflicts. DISP147-, Zurich, ORL Institut-, vol.4, pp. 20-24, 2001.

Jacobi, Pedro. Conciencia ciudadana y contaminacion atmosferica: el caso de la region Metropolitana de São Paulo. In: SIMIONI, Daniela. (Org.). **Contaminación atmosférica y conciencia ciudadana**. CEPAL, Santiago do Chile, p. 165-194, 2003.

Jacobi, Pedro, em co-autoria com Keck, Margareth. (2003) “Bacia do Alto Tietê”, capítulo de Projeto Marca D’Água - Seguindo as mudanças na gestão das bacias hidrográficas no Brasil. Serie Projeto Marca D’Água vol.1, Finatec, Brasília, p. 135-141.

Resumo

O texto aborda a problemática dos impactos sócio-ambientais urbanos, enfatizando a necessidade de implementar políticas públicas orientadas para tornar as cidades social e ambientalmente sustentáveis como uma forma de se contrapor ao quadro de deterioração crescente das condições de vida. Nesse sentido, a administração de riscos ambientais coloca a necessidade de ampliar o envolvimento público através de iniciativas que possibilitem uma elevação do nível de consciência ambiental dos moradores, garantindo acesso à informação e canais abertos de participação, assegurando uma cidadania efetiva e a promoção de práticas sociais orientadas para o desenvolvimento sustentável. E nas políticas municipais, a ênfase deve ser cada vez mais na intersectorialidade, onde a dimensão sócio-ambiental, estimula uma perspectiva de sustentabilidade.

Palavras chave: cidades, desenvolvimento sustentável, riscos ambientais, políticas municipais.

Abstract

The text approaches the problem of urban socio-environmental impacts emphasizing the need to implement public policies oriented to turn cities socially and environmentally sustainable, as a way to confront the increasing deterioration of living conditions. The administration of environmental risks places the need to enlarge public involvement through initiatives that enable an increase of environmental conscience of households, guaranteeing the access to information and participation, ensuring effective citizenship and the promotion of social practices oriented towards sustainable development goals. The emphasis of municipal policies has to be towards the intersectoriality, where the socio-environmental dimension, stimulates a perspective of sustainability.

Key words: cities, sustainable development, environmental risks, municipal policies

¹ Pedro Jacobi - Professor Titular da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação da Universidade de São Paulo (PROCAM/USP) prjacobi@usp.br / Rua do Anfitheatro, 181 - Colméias - Favo 14 - CEP.05508-900 - São Paulo - Rua Cayowaa 1082 - apt.61 - CEP 05018-001 - São Paulo - SP - Tel/fax: (11)3091-3235.