

Contradição nas cidades brasileiras: “ambientalização” do discurso do planejamento com permanência dos riscos¹

Leonardo Name

Professor Adjunto do Departamento de Geografia e Meio Ambiente da PUC-Rio.
leoname@puc-rio.br.

Laura Machado de Mello Bueno

Professora Titular do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da PUCCampinas.
laurab@puc-campinas.edu.br.

Resumo:

A despeito de seus planos diretores obrigatórios e dos discursos “verdes” cada vez mais comuns, as cidades brasileiras mantêm-se como resultado de simultâneos processos que reforçam quantitativamente e qualitativamente os riscos de eventos naturais extremos: além da ausência de serviços públicos, perdura a ocupação de encostas íngremes e margens de cursos d’água por habitação precária, de baixa qualidade e sem adaptação aos riscos das intensas e constantes chuvas tropicais do país. Analisaremos essas singulares condições urbanas a partir de uma revisão do processo de planejamento das cidades brasileiras nas últimas décadas e sob o horizonte teórico e crítico do chamado movimento por justiça ambiental, que entende a problemática ambiental como resultante tanto do acesso desigual aos recursos naturais, amenidades ambientais e demais funções de ecossistema, quanto da distribuição desigual de externalidades e riscos ambientais entre diferentes estratos sociais.

Palavras-chave: Cidade brasileira. Justiça ambiental. Planejamento urbano. Risco ambiental.

Abstract:

A contradiction in Brazilian cities: “environmentalization” of discourse of planning with permanence of risks.

Despite Brazilian cities obligatorily must have master plans and the more common “green” discourses, they still are the result of simultaneous processes that quantitatively and qualitatively reinforces risks of natural hazards Besides the absence of public services, it has persisted the occupation of steep slopes and banks of watercourses for precarious and substandard housing, without adaptation to risks of constant rainfalls in the country. We will analyze these singular urban conditions based on a review of the planning process of Brazilian cities in the last decades, and under the theoretical and critical horizons of the so called movement for “environmental justice”, which understands environmental issues as results of both the unequal access to natural resources, environmental amenities and other ecosystem functions as the unequal distribution of environmental externalities and risks between different social strata.

Keywords: Brazilian city. Environmental justice. Urban planning. Environmental risk.

¹ O presente texto é fruto da discussão teórica entre os autores em pesquisa colaborativa intitulada “Mudanças climáticas e as formas de ocupação urbana: estudos comparativos de tipos de ocupação e indicadores socioambientais para adaptação de situações de vulnerabilidade e risco das regiões metropolitanas de Rio de Janeiro e Campinas”, que conta com apoio de editais de duas instituições de fomento brasileiras - a FAPESP e a FAPERJ - e envolve pesquisadores da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUCCampinas), no estado de São Paulo, e da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), da Universidade Federal Fluminense (UFF), da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e do Centro Universitário de Volta Redonda (UNIFOA), no Rio de Janeiro.

Introdução

O Brasil é um país sem terremotos, vulcões, avalanches ou tsunamis, o que gera certa impressão de não ser afetado por *hazards* ou necessitar de uma gestão de riscos a eventos extremos. No entanto, o quadro é bem diverso: segundo o Atlas Brasileiro de Desastres Naturais (2012), entre os anos de 1991 e 2010 foram registrados nada menos que 31.723 desastres naturais. Da classificação com 12 tipos de riscos,² que afetaram mais de 96 milhões de pessoas no período, os três quantitativamente mais expressivos foram as estiagens ou secas, as inundações ou alagamentos e os movimentos de massa.³ Apesar de secas serem muito comuns nas mesorregiões Nordeste e Sul do país, são os dois últimos tipos de desastre que geram mais impacto sobre as populações: enquanto 10% dos mortos foram vítimas de estiagens e secas, 43% e 20% dos mortos foram respectivamente vítimas de inundações bruscas e de movimentos de massa.

No Brasil, afinal, chove muito durante o verão austral, característica que se por um lado não se pode negar ser parte dos ciclos naturais de um país da zona tropical, por outro tem muitos de seus riscos e danos agravados⁴ em decorrência do avanço de uso e ocupação do solo predatórios - são as cidades e as metrópoles, localizadas em quaisquer dos biomas brasileiros, sempre as mais afetadas por efeitos negativos dessas intensas chuvas (SHÄEFFER *et al.*, 2011; GOMES *et al.*, 2012).

Tais situações não ocorrem devido ausência de planos, desamparo legal ou desconsideração de fatores ambientais, sejam na produção normativa, em discursos de governantes e empresários ou em grandes empreendimentos urbanos. Nas cidades do Brasil, há hoje, de um lado, um “planejamento democrático” que defende processos participativos em torno de novo conjunto de normas urbanísticas - um avanço em termos jurídico-políticos, porém sem conseguir transformações urbanas significativas; de outro, um pensamento conservador, imediatista e com adesão aos territórios-rede das práticas econômicas em escala global e apoiado na ideia de um “planejamento estratégico” que possibilite competição entre cidades e parcerias com o setor privado, e pelo qual os parâmetros legais tornam-se mais flexíveis e legitimam-se exceções à norma. No entanto, acompanhando o movimento de uma agenda ambiental cada vez mais fortalecida como forma de ordenamento e visão de mundo, nos discursos públicos e privados e na realização de atos simbólicos não cessa a defesa de maiores proteção e regulação ambientais e de detecção de áreas de riscos.

Nosso trabalho tem como propósito analisar, então, uma aparente contradição: como é possível que um país, onde há rico e abrangente conjunto de normas urbanísticas e cresce a adesão do ordenamento territorial a discursos e instrumentos em prol do meio ambiente e da inclusão social, tenha perpetuadas nas suas cidades situações de risco provenientes de eventos

² São eles: estiagem e seca, inundação brusca e alagamento, inundação gradual, granizo, geada, vendaval e/ou ciclone, tornado, incêndio florestal, movimento de massa, erosão linear, erosão fluvial e erosão marinha.

³ Respectivamente 16.944 ocorrências em 2.944 municípios; 6.771 ocorrências em 3.027 municípios; e 454 ocorrências em 276 municípios.

⁴ Do conjunto de ocorrências recentes possíveis de se mensurar a partir do Sistema Integrado de Informações sobre Desastres, destaca-se: em 2010, chuvas intensas nos estados de Alagoas e Pernambuco resultaram respectivamente em 56 e 20 mortos e 53.123 e 82.609 desabrigados, além da destruição de pontes e prédios públicos. Em 2011, na Região Serrana do estado do Rio de Janeiro, escorregamentos desencadeados por chuvas intensas mataram 916 pessoas e afetaram mais de 90.000. No mesmo ano, no estado de Santa Catarina, Região Sul, chuvas causaram 20.970 desabrigados e 178.509 desalojados, além de 6 mortos. Cf. <http://s2id.integracao.gov.br>.

naturais que se sabem constantes - chuvas tropicais intensas -, gerando contingente expressivo e recorrente de danos e óbitos?

A bem da verdade, iniciativas como o planejamento democrático e o planejamento estratégico chegaram ao Brasil muito depois de seu intenso processo de urbanização ao longo do século XX. E ambos vêm apresentando variados graus do que chamaremos aqui, parafraseando LIMONAD (2010), de “ambientalização” do discurso do planejamento: uma crescente incorporação de termos e agendas “verdes”, várias vezes meramente visando a atender a reivindicações mais românticas de preservação da natureza; ou, quando muito, crentes num progresso técnico capaz de não só economizar recursos naturais e regenerar funções de ecossistema, como também de desenhar novos mercados (ACSELRAD *et al.*, 2009).

Nosso intuito é avaliar a questão desses eventos naturais extremos nas cidades brasileiras a partir de outro prisma, o do chamado movimento por “justiça ambiental”. Seus teóricos defendem a ideia de que o debate contemporâneo em torno da questão ambiental não pode se furtar do fato de que os problemas sociais e a degradação e risco naturais têm a mesma raiz: a racionalidade do modelo de produção econômica vigente, que concentra lucros e aloca custos desigualmente. Advogam sobre a necessidade de se incorporar aos debates a percepção de que tanto os conflitos ligados ao acesso desigual aos recursos naturais e amenidades ambientais quanto as externalidades e riscos ambientais são distribuídos desigualmente entre os diferentes estratos sociais. Atestam que fatores como classe, renda, gênero e raça pesam tanto na exposição às consequências de eventos naturais extremos como na locação de atividades poluentes e tóxicas em determinadas áreas. E alertam, por fim, que enquanto perdurar a transferência desses riscos aos mais excluídos, perdurará também a destruição de recursos naturais, ampliando no futuro o contingente de afetados pela poluição e outras formas de risco - vindo a incluir as até agora mais bem protegidas camadas médias e altas da população (BULLARD, 1993 e 1996; ACSELRAD, 2002, 2006 e 2010; HERCULANO e PACHECO, Orgs., 2006; EMELIANOFF, 2008).

Nossa intenção é demonstrar que tanto o planejamento democrático e participativo quanto o planejamento estratégico, se não ignoram as condições e estruturas que mantêm riscos ambientais concentrados nas áreas onde vivem os mais pobres e sem acesso às estruturas de poder, ao menos têm apresentado instrumentalização falha para a reversão desses problemas. E, a despeito da forte ambientalização de seus discursos, seguem reproduzindo as condições de injustiça ambiental, focados na produção normativa e na ação por planos e projetos urbanos que privilegiam tão somente o aspecto econômico.

Risco e injustiça ambiental nas cidades brasileiras

Se desde a década de 1940 a urbanização brasileira dava-se de maneira acelerada, três décadas depois já se tinha no país uma população urbana maior que a rural, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Ao se considerar o período entre 1950 e 2010, essa população urbana cresceu de 36% para 84%, concentrando-se em um número reduzido de grandes núcleos metropolitanos, onde atualmente moram mais de 40% dos brasileiros.⁵ Há

⁵ Segundo dados de 2010 do IBGE, 37 milhões de pessoas, perto de 20 % da população, vivem em cidades com mais de 1 milhão de habitantes. Na outra extremidade populacional, em municípios com 50 mil ou menos habitantes, moram 64 milhões de pessoas.

muito marcadas pela pobreza de contingente significativo de seus habitantes e com processos de segregação socioespacial sempre presentes, as áreas urbanas do país somam periferias desprovidas de serviços e equipamentos urbanos, saneamento deficitário (particularmente o esgotamento sanitário) e formas precárias de moradia. Historicamente a ação do poder público é morosa e incompleta, com a ocorrência de solos expostos e instabilizados e comprometimento da dinâmica hidrológica. A paisagem urbana é constituída de áreas desflorestadas e degradadas, cujas cicatrizes custam décadas a fechar. As chuvas promovem enxurradas, alagamentos e empoçamentos de águas urbanas constituídas de um caldo de lama, esgotos e resíduos.

Os males da urbanização no Brasil não atingem, contudo, a totalidade das populações de forma igual. De acordo com ACSELRAD (2004, Org.; 2006), há diversos conflitos sociais nas cidades brasileiras que indicam que os mais pobres estão sofrendo mais os efeitos dos riscos ambientais, assim como das sanções em vistas à recuperação e à preservação da natureza. Por um lado, áreas inutilizadas por atividades industriais ou de suas cadeias, são envolvidas ou ocupadas por loteamentos populares, à medida que a redução do preço da terra promovida pela degradação ambiental torna-a mais acessível aos empreendimentos voltados às camadas de baixa renda. Por outro lado, as diversas áreas de topos de morro, encostas íngremes e margens de rio das cidades são impedidas à produção imobiliária formal, por serem juridicamente protegidas. São então ocupadas irregularmente, majoritariamente pelos mais pobres - mas não só por eles -, que têm nessas áreas *non aedificandi* uma das poucas alternativas para a sua moradia; e que, tendo causado ou não supressão da cobertura vegetal ou degradação da paisagem, veem-se acusados de constituírem ameaça ambiental (COMPANS, 2007). Ao mesmo tempo, o Brasil também está inserido na nova fase de acumulação, descrita por Harvey (2004), pela qual o capital financeiro, associado ao imobiliário, pauta a ação do Estado nos diferentes níveis, inclusive do planejamento e da gestão das cidades.

Planejamento urbano à brasileira: ambientalização do discurso e permanência dos riscos

Em resposta a tantos problemas urbano-ambientais, o planejamento democrático e participativo tornou-se esperança de uma “reforma urbana”, pela qual os desejos por uma cidade democrática, participativa e sustentável se realizariam. Com bases teóricas assentadas no Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU), com origens na década de 1960 (SOUZA, 2002), suas primeiras validações institucionais apresentaram-se em artigos da Constituição Federal (BRASIL, 1988) que exigiram das cidades brasileiras com mais de 20.000 habitantes a elaboração de plano diretor (considerado então instrumento básico da política urbana). Em 1990 já tramitava no Congresso Nacional um projeto de lei (MARICATO, 2001), mas a regulamentação veio a acontecer somente em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Porém o plano diretor jamais fora parte das reivindicações de movimentos sociais: ao longo da década de 1980 se consolidara uma forte crítica ao planejamento e aos planos diretores, que eram aplicados em diversos municípios de forma tecnocrática pelo Regime Militar instaurado no Brasil de 1964 a 1985, sendo acusados de ineficazes, não realistas e arbitrários (REZENDE, 1982 e 2002). Diante de sua exigência na Carta Magna, durante a década de 1990 houve imenso esforço teórico e empírico em direção a concepções sobre “novos planos diretores”: deveriam ser leis aprovadas pelas câmaras municipais e conjugar critérios e saberes

técnicos com a participação popular, que tanto durante sua elaboração quanto suas aplicação e revisão promoveriam o controle social e a negociação entre os diversos setores da sociedade (GONDIM, 1989 e 1991; GRAZIA, Org., 1990).

A ambientalização do discurso se apresenta no planejamento democrático na determinação, pelo Estatuto da Cidade, de que os novos planos devem produzir “cidades sustentáveis”, aquelas que garantissem o “direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana e ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e as futuras gerações” (Ar t. 2º, II); e que assegurassem a “função social da propriedade urbana”, princípio que quer priorizado o interesse público no uso da propriedade, através de um Estado regulador, representado na esfera municipal. E também na patrimonialização, em planos diretores ou sua legislação decorrente, de porções do território urbano a partir da criação de unidades de conservação do meio ambiente ou áreas de proteção de ambiências histórico-culturais - que, diferentes autores apontam, na maioria das vezes são apropriadas por lógicas de gentrificação e segregação territorial (MONNET, 1996; BARBOSA, 1999; ARANTES, 2000; MARICATO, 2003; PIRES DO RIO e NAME, 2013).

O fato é que as possibilidades de participação popular foram sobrevalorizadas e os planos diretores na maioria das vezes são coletâneas de princípios, diretrizes, objetivos e metas difusos sobre acesso à terra urbana e sustentabilidade, que não concretizam as demandas para a conquista de uma vida urbana saudável e de quantidade e qualidade de espaços públicos e moradias dignos, sem riscos ou a eles adaptados. Parâmetros de uso, parcelamento e ocupação do solo continuam, assim, a serviço da produção imobiliária rápida e lucrativa, definidos legalmente sem “se contaminarem” com os princípios da Reforma Urbana. Nesse contexto, as áreas onde populações de baixa renda habitam moradias precárias e que estão sujeitas a deslizamentos e inundações são recorrentemente tratadas nesses novos planos diretores, se muito, a partir de sua delimitação como Áreas de Especial Interesse Social (AEIS).⁶ Trata-se de instrumento que, ao atestar que tais construções estão em áreas proibidas e/ou fogem a parâmetros edilícios previstos em lei, objetiva, *grosso modo*, que permaneçam como resultado de uma produção do espaço daqueles que não têm acesso ao mercado de habitação; e que se iniciem no seu perímetro os longos e complexos processos de regularização fundiária e urbanística, que não reconhecem o mercado informal e poucas vezes mensuram os riscos das unidades habitacionais ou vêm acompanhadas de intervenções visando a sua adaptação.

A versão empresarial do planejamento de cidades tem origens bem anteriores a esse processo normativo dos anos 2000. Ao longo das décadas de 1970 e 1980, em várias partes do mundo começa a ser incorporada gradativamente à gestão urbana, em meio à recessão econômica e à decadência de grandes centros urbanos devido ao fechamento de unidades e à reestruturação tecnológica e espacial do setor industrial, com diminuição do número de empregos no setor; e às mudanças macroeconômicas impactantes que resultaram na maior integração e interdependência entre países. Difunde-se, daí em diante, a ideia de que as cidades devem crescer e prosperar - elas são “máquinas de produzir riqueza” - e de que a gestão urbana deve ser empreendedora (HARVEY, 1989; HALL, 1995: 407-428). O planejamento estratégico é então apresentado como o único instrumento eficaz de fazer frente às novas condições impostas às cidades e aos poderes locais: competição entre os lugares e a necessidade

⁶ Ou Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS). Para uma abordagem crítica, ver NACIF (2007).

cada vez mais urgente de promover o desenvolvimento econômico e o fluxo de capital - tendo se fortalecido, no Brasil, a partir de administrações emblemáticas e polêmicas à frente das prefeituras de Curitiba e Rio de Janeiro, nas décadas de 1980 e 1990 (COMPANS, 1997; SÁNCHEZ, 1999; NACIF e CARDOSO, 2010). Nessas duas cidades, engendrou-se o modelo em que o Estado se afasta de compromissos por melhores padrões urbanísticos para viabilizar projetos de “acupuntura urbana”,⁷ de modo a requalificar espaços da cidade para novos produtos imobiliários.

O planejamento estratégico exige do próprio poder público o uso das ferramentas de *city-marketing*, de modo a fazer com que empresários e cidadãos atinjam consenso - não pela apresentação e discussão de objetivos, diretrizes de longo prazo e plano de investimentos para a cidade - que incluam, por exemplo, sua adaptação a riscos a eventos climáticos extremos e recorrentes -, mas por projetos urbanos de horizonte temporal limitado, discutidos apenas com os *stakeholders*.⁸ Seus principais compromissos são produzir novas imagens e imaginários da cidade e estimular a realização de negócios. Para seus críticos, contudo, esta forma de gerir a cidade é mediada por ideologia imediatista e perversa que, ao valorizar o fragmento, a produção cultural e a espetacularização urbana, falseia as reais intenções empresariais e especulativas das intervenções, escamoteia conflitos e perpetua privilégios e injustiças de toda ordem (ARANTES *et al.*, 2000; MASCARENHAS, 2007; MARICATO, 2008).

A dimensão ambiental tem força no planejamento estratégico, também traduzida no ideário de “cidades sustentáveis”. Aponta-nos Compans (2001) que a proteção de recursos naturais e preservação da biodiversidade, em vistas a se intervir na cidade para a acumulação de capital, são bem-vindos atributos simbólicos que se convertem em competitividade e ganhos financeiros: a natureza tem mais importância como valor agregado, conteúdo estético - elemento de uma paisagem útil para atrair investimentos ou ajudar a difundir ideias vagas sobre qualidade de vida, saúde e bem-estar, inúmeras vezes incorporadas à produção imobiliária - do que por seus valores biodiversos ou funções de ecossistema que poderiam ser distribuídos equitativamente por todos os cidadãos. Mediadas pela ideia de uma cidade transformada pela “modernização ecológica”,⁹ soluções técnicas caras e inacessíveis (ainda que proclamadas “sustentáveis”) são aplicadas sobre o tecido urbano na forma de novos projetos, empreendimentos e edificações. Já a degradação ambiental é combatida não por ser o resultado de transferências de custos ambientais, geralmente aos mais pobres, de um modelo de ocupação do território que reforça riscos advindos de eventos naturais, mas por sua condição potencial de passivo ambiental a criar impeditivos aos negócios.

A produção de planos diretores e outras leis urbanísticas não tem sido ignorada pelo planejamento estratégico. Documentos vêm sendo formulados em contextos propícios ao Estado privilegiar a iniciativa privada, assegurando em lei empreendimentos urbanos e flexibilizando parâmetros para estabelecer exceções. No lugar de se atuar contra as mais-valias urbanas e em

⁷ O termo foi cunhado pelo arquiteto Jaime Lerner, ex-prefeito de Curitiba e ex-governador do Estado do Paraná, para intervenções de desenho e projeto urbanos em pequenos trechos do território das cidades, entendidas como capazes de promover aumento de autoestima dos seus moradores e possibilitar novos negócios e incrementos financeiros. Cf. LERNER (2003).

⁸ O termo pode ser traduzido da língua inglesa como “os que têm interesses e poderes em jogo” e tem sido divulgado pelo Banco Mundial e consultores do planejamento estratégico neoliberal, inclusive substituindo a sociedade civil organizada, na seleção dos que se considera terem direito a participar dos processos.

⁹ Segundo BLOWERS (1997), a modernização ecológica observa o problema ambiental “não como uma crise, mas como uma oportunidade. Sua suposição ... é a de que um processo industrial de inovação incentivado por uma economia de mercado e facilitada por um estado legitimador irá garantir a conservação ambiental. O processo é de uma mudança gradual e uma adaptação institucional alcançados por meio do consenso” (p. 847, tradução nossa).

favor da diminuição da exclusão social e da injustiça ambiental, tem-se nestas peças legais um vocabulário cada vez mais contundentemente ambientalizado, a que se somam a aprovação de megaprojetos articulados a várias modalidades de espaços protegidos e as ações que prometem, mas nem sempre cumprem, a mitigação de impactos ambientais.

Os riscos e os desastres têm se ampliado, enfim, devido não somente ao aumento e concentração das populações urbanas, mas sobretudo pelo padrão da urbanização brasileira, pautado por impressionante desigualdade nos recursos e padrões da infraestrutura urbana, serviços, equipamentos e espaços públicos; e à legislação, ao planejamento e à gestão que não reconhecem a cidade real e que não são reconhecidos por grande número de agentes envolvidos na produção do espaço (MARICATO, 2001). Assim, atuar em prol da resolução dos riscos ambientais não se reduz somente a atender às situações de desabrigo ou a reconstruir a infraestrutura destruída pelas enxurradas e enchentes. Muito menos, a elencar a remoção de moradias para áreas cada vez mais distantes como única solução para esses conflitos territoriais de alta complexidade.

Apologia a remoções em cidades com pouca ou nenhuma gestão de riscos

A problemática dos riscos relaciona-se de forma direta à incerteza: afinal são inúmeras as situações em que nem o melhor dos peritos tem como assegurar que o que se está observando como risco potencial converter-se-á em dano. A noção de risco e a atuação sobre o mesmo trazem contraditoriamente, pois, indefinição conceitual a respeito da sua natureza, processos e consequências, imprecisão a respeito das formas de intervenção sobre os mesmos e implica em avaliações que determinam e estão determinadas por diversas escalas, com diferentes escopos temporais e definindo múltiplos e complexos níveis de gestão (NOVEMBER, 1994 e 2006; ANEAS DE CASTRO, 2000; REBELO, 2003; CASTRO *et al.*, 2005;).

A sociedade capitalista é uma sociedade de risco (BECK, 2010), cujo conhecimento não designa ou possibilita sua total eliminação. Convivemos com variados graus de risco, desde a presença de indústrias e tráfego constante de produtos perigosos, por exemplo, adaptando-nos e tomando medidas de precaução. Igualmente também não é possível prever precisamente quando e em que intensidade um deslizamento ou inundação numa cidade brasileira irão ocorrer. Estar em risco, suscetível a desastres, ser vulnerável às complicações advindas e ter pouca capacidade de se proteger ou se recuperar são situações que se sobrepõem e estão associadas à própria produção do espaço urbano e deveriam receber maior atenção do planejamento.

Nas cidades, portanto, mecanismos de acompanhamento para minimização de danos, adaptação a esses riscos e sua gestão constante deveriam ser o usual, de modo a diminuir a suscetibilidade de áreas e a vulnerabilidade de populações; e a transferência de moradores para outras áreas só deveria ocorrer mediante garantia de atendimento das necessidades da população envolvida e de que não se vissem submetidos a outros tipos de risco em suas novas localizações. Contudo um trabalho de HUNT e WATKISS (2010) a respeito dos riscos às cidades envolvidos nas mudanças climáticas supostamente em curso mostra que há pouquíssimos estudos prospectivos com vistas à adaptação dos espaços urbanos. Segundo eles, os estudos têm se restringido a um número muito reduzido de cidades, permanecendo ligados a mensurações

quantitativas dos custos desses riscos a partir de cenários ainda um tanto primários, que os associam tão somente ao aumento do nível dos mares e recursos hídricos e a desdobramentos negativos na saúde. Outros enfoques, como o impacto sobre as estruturas de energia, transporte e infraestrutura construída, permanecem menos estudados.

No Brasil, com a divulgação dos problemas relacionados às mudanças climáticas globais e do risco decorrentes de possível aumento de eventos extremos, as necessidades de planejamento e gestão de desastres começam a ser vagarosamente consideradas pelo governo e normativas federais, em vistas a se instituir estruturas de defesa civil mais estáveis e fortalecidas operacional e institucionalmente; passa-se também a retomar os investimentos em estudos climáticos e previsão meteorológica. Em 2003, ano de sua criação, o Ministério das Cidades já iniciava os primeiros estudos ligados ao Programa de Prevenção de Risco, na Secretaria de Projetos Urbanos,¹⁰ financiando planos de ação baseados em estudos geotécnicos. Em julho de 2011, como reação a tragédias climáticas que ocorreram em cidades dos estados de Pernambuco, Alagoas, Santa Catarina e Rio de Janeiro, foi criado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEM), cujo objetivo é subsidiar a ação da Defesa Civil e do Ministério da Integração Nacional através da análise de diversas fontes de observação da atmosfera, de superfície e por sensoriamento remoto - o monitoramento de municípios prioriza as enchentes, enxurradas e deslizamentos.¹¹ Finalmente, em abril de 2012 foi aprovada a lei federal 12.608, sobre a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, criando-se um conselho, um fundo e um sistema nacional de alerta, sob a coordenação do Ministério de Integração Nacional. O esforço é de criação de núcleos de defesa civil locais, em todo o país: a nova lei modifica o Estatuto da Cidade e obriga os municípios onde houve problemas de risco a elaborar estudos geotécnicos para definir áreas de expansão urbana.

Entretanto todo esse empenho da gestão federal em ativar mecanismos de gestão de risco antes inexistentes ou mais frágeis e em criar novos documentos legais não se expressa de forma efetiva nas cidades na escala local - da cidade, do bairro, da favela, da área de risco -, na qual ainda se depende muito da qualidade das estruturas municipais, já sobrecarregadas e ineficientes. Nas cidades brasileiras onde são comuns as chuvas de verão intensas e com histórico de catástrofes, infelizmente ainda se veem ano após ano novos desastres, danos e vítimas. Se há esforços, não são preventivos, ligados a uma gestão acurada dos riscos e buscas por soluções de adaptação, mas direcionados somente à reconstrução das áreas afetadas e alojamento (muitas vezes provisório) das vítimas. Ademais, são desanimadoras as recorrentes denúncias de desvios criminosos de verbas em prol da gestão dessas calamidades e superfaturamento de obras e serviços emergenciais para enriquecimento pessoal de gestores e empresários. Somente recentemente foram viabilizados alguns sistemas de detecção da dinâmica climática e de alerta, que dependem, entretanto, não só das complexas ciências da meteorologia e da climatologia, mas sobretudo da capacidade de estruturas capilares que cheguem às pessoas em risco. E se há alguns anos as maiores cidades brasileiras têm realizado,

¹⁰ Criado em 2003, o referido programa tem como objetivo melhorar a habitabilidade dos assentamentos precários através de urbanização e regularização fundiária e reduzir casos de escorregamentos em encostas, erosão e enxurradas. Financia, presta apoio técnico e capacitação para que os municípios elaborem levantamentos e planos. Cf. <http://www.cidades.gov.br/index.php/prevencao-e-erradicacao-de-riscos>.

¹¹ Atualmente está monitorando mais de 300 municípios das regiões Sul, Sudeste e Nordeste, considerados prioritários. O sistema de alerta criado no CEMADEM já funcionou em diversos eventos no último período chuvoso.

de fato, programas de detecção e redução das situações de risco, eles não são vistos como tendo relação com a fragilidade do espaço intraurbano brasileiro dentro desta estrutura institucional que trata da defesa civil e das mudanças climáticas, pouco integradas à gestão urbana. Priorizam-se obras, que geralmente optam pela demolição de casas e remoção de famílias.

Situação que é facilitada pelo fato de que a partir de 2007 houve importante ampliação dos recursos financeiros no Brasil na área da habitação (de 1,76 bilhão de reais, em 2002, para 18,3 bilhões em 2007; 29 bilhões, em 2008; 32,9 bilhões, em 2009, quando se iniciou o vultoso programa “Minha Casa, Minha Vida”; e, finalmente, 23,8 bilhões, em 2010 - Cf. MARICATO, 2011: 61). Contudo a falta de moradia adequada e acessível persiste, devido ao encarecimento exacerbado da terra e do espaço construído, reforçando a lógica de locação de conjuntos habitacionais de grande porte em terrenos baratos nas periferias. Além disso, no Programa MCMV os subsídios ocorrem prioritariamente para empreendimentos para onde vão moradores saídos de outros locais, classificados como áreas de risco, não havendo recursos públicos destinados especificamente a estudo e aplicação de soluções adaptativas.

Aproveitando-se dessa ampliação e facilitação da produção de moradias pelo Estado brasileiro, temos detectado uma específica ambientalização dos discursos do planejamento que revela lógicas social e ambientalmente perversas. Vemos em curso crescente apologia a áreas de risco, em geral a exigir a proteção da biodiversidade ou apontar a fragilidade ambiental de determinadas áreas (vegetação nativa em encosta ou bordas de cursos d’água, por exemplo) e a insegurança de populações que nelas habitam. Acusa-se subliminarmente, desse modo, de terem culpa os mais pobres por suas precárias condições de moradia, e de destruírem o meio ambiente, assim se advogando por seu “deslocamento involuntário” para outras áreas “menos inseguras”.

A remoção dessas populações é feita sem responsabilidade política e social sobre o novo local para onde irão estas pessoas. Sendo ou não oferecidas alternativas de moradia - e não é raro que não se ofereça - na maioria das vezes as populações desalojadas se transferem para áreas muito distantes, precárias, contaminadas ou sujeitas à poluição industrial, sob riscos semelhantes a que se encontravam ou com novos perigos, como a violência e a opressão de grupos armados (gangues juvenis, milícias) muito além da norma jurídica, mas da justiça. Outro aspecto fundamental é que não há reconhecimento do valor monetário das habitações em risco, i.e., de sua condição de resultado de investimentos de anos das famílias moradoras. Mais uma vez utilizando o argumento de que as moradias são ilegais (seja pelo terreno, seja pela construção), os poderes públicos não reconhecem esse capital investido nas casas, ignorando o fato de que sua aquisição por esses pobres urbanos na maioria das vezes se deu a partir da economia de recursos financeiros ao longo de muitos anos, já que eles não têm possibilidade jurídica de financiamento do setor bancário público ou privado, ao contrário dos grupos sociais com maiores rendimentos.

O que ocorre após a remoção nestas áreas ditas de risco onde anteriormente muitos moravam?

Não tem sido incomum que obras privadas, em parceria ou não com o Estado, sejam realizadas nessas áreas ou em suas proximidades, incrementando a especulação fundiária. Os mais pobres não têm espaço nesses projetos licenciados urbanística e ambientalmente e, sobretudo, não têm força política para reverter tais processos. Em muitos casos Justiça e Promotoria Pública são acionadas para se pressionar as populações a deixarem suas casas sem

devida compensação ou para serem realocados em áreas inadequadas e distantes, realimentando os processos de exclusão social e injustiça ambiental.

Considerações finais

Nas cidades brasileiras há inúmeras leis urbanísticas que defendem um planejamento de cidades com mais regulação ambiental. Há também muitas tragédias urbanas anuais a que são convertidos os eventos climáticos extremos. Por que ocorre essa contradição?

Nos países do capitalismo periférico, como o Brasil, a degradação e os riscos ambientais estão amalgamados com a precariedade dos assentamentos urbanos informais ou irregulares. Porém não é por ignorância, ação individual ou mera falta de oportunidade que os mais pobres vivem em risco, sejam ocupantes de áreas de alta ocorrência de deslizamentos e inundações ou de áreas contaminadas onde se processam milhares de toneladas de matérias primas, resíduos e esgotos industriais e domésticos, por exemplo. Essa vulnerabilidade está ligada à espacialização processual da produção econômica, que transfere os maiores custos ambientais para as populações com poucas possibilidades de mobilidade e menor capacidade de organização e resistência política.

A definição de normativas federais, estaduais e municipais que influenciem o planejamento, a gestão e, sobretudo, a produção do espaço urbano, deve de fato ser perseguida, para que o Brasil saia de um ciclo vicioso no qual ações, projetos e eventos urbanos intervêm nas cidades em nome do sucesso econômico, frente às crises internacionais, reproduzindo internamente o avesso do que propõem: o aumento da desigualdade, da deterioração do ambiente e do habitat humano. No entanto a melhor das leis não é capaz de por si mesma mudar comportamentos e espaços urbanos. E não é com a incorporação de vocabulário mais ambientalizado que as chances de transformação socioambiental se ampliam. Ao passo que planos diretores e demais normas urbanísticas, projetos, ações e discursos de governantes, empresários e dirigentes de instituições se apropriam da questão ambiental como recurso para agradar atores sociais mais ingênuos em sua preocupação do meio ambiente, ampliar mercados “verdes” e falsear situações predatórias ou socialmente injustas, seguem ignoradas a degradação ambiental, a perda de biodiversidade e as situações de riscos a que estão submetidos imensos contingentes de populações, mais pobres. Apresentam-se nesse contexto, quando muito, soluções entendidas como oportunidades para a ampliação da financeirização da vida, como os seguros frente a desastres, a depender da solvência dos possivelmente atingidos.

A despeito do histórico de chuvas e seus riscos nas cidades do Brasil, não há incorporação das características climáticas locais em uma agenda pública e em instrumentos de planejamento ou unidades de ordenamento territorial, mas a utilização de um discurso que se apropria da incerteza para tratar áreas de risco de forma arbitrária. Quando assim nomeadas, essas porções do território urbano não são analisadas de forma a se obter soluções adaptativas que mantenham o todo ou parte das unidades habitacionais; e quase sempre promovem remoções que abrem espaço para empreendimentos ou liberam a paisagem do entorno de elementos e pessoas “indesejáveis”.

Nesse sentido, é preciso reconhecer as populações envolvidas como um conjunto de atores sociais ativos no processo - e não apenas vítimas, pessoas que nada tem a perder a não

ser a vida; ou como números, sem voz, sem opiniões, desejos ou sem visão de futuro. Ao mesmo tempo é preciso que o poder público e a sociedade considerem a ação de redução dessas populações em risco como uma ação prioritária, de forma que o tempo decorrido entre o diagnóstico da situação, o planejamento das soluções (envolvendo projetos e obras) e sua implementação seja reduzido drasticamente. Somente desta forma o poder público em nível executivo voltará a ter credibilidade e apoio efetivo dos diretamente envolvidos, da sociedade e dos outros níveis de poder - Legislativo (quanto às prioridades orçamentárias, por exemplo) e Judiciário (quanto ao equacionamento de problemas fundiários e de indenizações, por exemplo).

Além disso, quando construídas novas unidades, é fundamental superar-se a irracionalidade de produção de conjuntos habitacionais distantes e sem condições de habitabilidade e urbanidade; ou seja, sem que os equipamentos e serviços públicos e atividades de comércio e serviços privados no âmbito local estejam concretizados, não apenas em projeto ou previsão orçamentária. Não é uma tarefa fácil, mas não podem ser considerados “naturais” ou “socialmente aceitáveis” a repetição de erros, a incompetência e a irresponsabilidade político-administrativa que vêm causando prejuízos econômicos e sociais ao Estado e às populações direta e indiretamente atingida por essas políticas. Esta solução edilícia e urbanística, retomada pelo programa MCMV mesmo que há muitos anos criticada, de fato favorece apenas a agilização da produção das construtoras, no que lhes tangem a aquisição de glebas vazias (quase sempre através das prefeituras) e a logística dos canteiros; e não leva em conta os diversos subgrupos de demanda que necessitam de diferentes respostas nas formas de provisão.

O futuro mais ambientalmente justo das cidades do Brasil passa certamente pela avaliação e máxima erradicação das condições de risco físico ligados às localizações das pessoas e suas moradias. Contudo os processos de reurbanizar, regularizar, remover ou reassentar não podem vestir-se de mera roupagem verde e apócrifa para justificar intencionalidades de classe. Precisam ser realizados sob novas bases, que não perpetuem a geo-histórica produção de um espaço urbano que é também a reprodução das desigualdades e privilégios da sociedade brasileira.

Referências bibliográficas

- ACSELRAD, H. (2002) - “Justiça ambiental e construção social do risco”. *Desenvolvimento e meio ambiente*, n. 5, pp. 49-60.
- ACSELRAD, H. (2006) - “Tecnologias sociais e sistemas locais de poluição”. *Horizontes antropológicos*, v. 12, n. 25, pp. 117-138.
- ACSELRAD, H. (2010) - “Ambientalização das lutas sociais - o caso do movimento por justiça ambiental”. *Estudos avançados*, v. 24, n. 68, pp. 103-119.
- ACSELRAD, H. (Org.) (2004) - *Conflito social e meio ambiente no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Relume Dumará,.
- ACSELRAD, H; MELLO, C. C. A. e BEZERRA, G. N (2009) - *O que é justiça ambiental?* Rio de Janeiro: Garamond.
- ANEAS DE CASTRO, S. D. (2000) - “Riesgos e peligros: una visión desde la Geografía”. *Scripta Nova*, n. 60.
- ARANTES, O. (2000) - “Uma estratégia fatal. A cultura nas novas gestões urbanas”. In: ARANTES, O.; VAINER, C. e MARICATO, E. - *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, pp. 11-74.

- ARANTES, O; VAINER, C. e MARICATO, E. (2000) - *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- Atlas Brasileiro de Desastres Naturais - 1991 a 2010: volume Brasil (2012). Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. Florianópolis: CEPED/UFSC.
- BARBOSA, J. L. (1999) - "O caos como imago urbis. Ensaio crítico a respeito de uma fábula hiper-real". *GEOgraphia*, v. 1, n. 1, pp. 59-69.
- BECK, U. (2010) - *Sociedade de risco*. São Paulo: Editora 34.
- BLOWERS, A. (1997) - "Environmental Policy: Ecological Modernisation or the Risk Society?". *Urban Studies*, v. 34, n. 5-6, pp. 845-871.
- BRASIL (1988) - *Constituição da República Federativa do Brasil*, promulgada em 5 de outubro de 1988.
- BRASIL (2001) - Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *DOU*, 11 jul. 2001.
- BRASIL (2012) - Lei 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nos 12.340, de 1o de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências.
- BULLARD, R. D. (1993) - *Confronting environmental racism: voices from the grassroots*. Boston: South End Press.
- BULLARD, R. D. (1996) - *Unequal protection: environmental justices and communities of color*. San Francisco: Sierra Club Books.
- CASTRO, C. M; PEIXOTO, M. N. O. e PIRES DO RIO, G. A. (2005) - "Riscos ambientais e geografia: conceituações, abordagens e escalas". *Anuário do Instituto de Geociências - UFRJ*, v. 28, n. 2, pp. 11-30.
- COMPANS, R. (1997) - "A emergência de um novo modelo de gestão urbana no Rio de Janeiro: planejamento estratégico e urbanismo de resultados". In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 7, 1997. Recife. *Anais... Recife*, 1997.
- COMPANS, R. (2001) - "Cidades sustentáveis, cidades globais. Antagonismo ou complementaridade?". In: ACSELRAD, H. (Org.) - *A duração das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, pp. 105-137.
- COMPANS, R. (2007) - "A cidade contra a favela: a nova ameaça ambiental". *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 9, pp. 83-99.
- EMELIANOFF, C. (2008) - "La problématique des inégalités écologiques, un nouveau paysage conceptuel". *Ecologie & Politique*, v. 1, n. 35, pp. 19-31.
- GOMES, E. S.; NAME, L. e MONTEZUMA, R. C. M. (2012) - "Complexidade e conflitos: APP, espaço geográfico e espaço normativo". In: *Seminário Nacional sobre Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano*, 2, Natal, 2012.
- GONDIM, L. M. (1989) - "Considerações sobre o plano diretor de desenvolvimento urbano". *Revista de Administração Municipal*, v. 36, n. 192, pp. 6-11.
- GONDIM, L. M. (1991) - "A participação popular no plano diretor: contribuições para a formulação de uma metodologia". *Revista de Administração Municipal*, v. 38, n. 201, pp. 14-29.
- GRAZIA, G. (Org.) (1990) - *Plano diretor: instrumento de Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: Fase.
- HALL, P. (1995) - *Cidades do amanhã*. São Paulo: Perspectiva.
- HARVEY, D. (1989) - "From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism". *Geografiska Annaler*, 71B, pp. 3-17.
- HARVEY, D. (2004) - *Espaços de esperança*. São Paulo: Loyola.

Contradição nas cidades brasileiras: “ambientalização” do discurso do planejamento com permanência dos riscos

- HERCULANO, S. e PACHECO, T. (Orgs.) (2006) - *Racismo ambiental*. Rio de Janeiro: FASE.
- HUNT, A. e WATKISS, P. (2010) - “Climate change impacts and adaptation in cities: a review of the literature”. *Climate change*, v. 104, n. 1, pp. 13-49.
- LERNER, J. (2003) - *Acupuntura urbana*. Rio de Janeiro: Record.
- LIMONAD, E. (2010) - “A natureza da ‘ambientalização’ do discurso do planejamento”. *Scripta Nova*, v. 14, n. 331.
- MARICATO, E. (2001) - *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Vozes, Petrópolis.
- MARICATO, E. (2003) - “Metrópole, legislação e desigualdade”. *Estudos Avançados*, v. 17, n. 48, pp. 151-167.
- MARICATO, E. (2008) - “Globalização e política urbana na periferia do capitalismo”. *Territórios*, n. 18-19, pp. 183-205.
- MARICATO, E. (2011) - *O impasse da política urbana no Brasil*. São Paulo: Editora Vozes.
- MASCARENHAS, G. (2007) - “Megaeventos esportivos, desenvolvimento urbano e cidadania: uma análise da gestão da cidade do Rio de Janeiro por ocasião dos Jogos Panamericanos-2007”. *Scripta Nova*, v. 11, n. 245.
- MONNET, J. (1996) - “O álibi do patrimônio: crise da cidade, gestão urbana e nostalgia do passado”. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*. n 24, pp. 220-228.
- NACIF, C. L. (2007) - *Legislação urbana, política, conflitos e implicações espaciais na cidade do Rio de Janeiro (1993-2004)*. Tese (Doutorado em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- NACIF, C. L. e CARDOSO, D. C. (2010) - “Processos de reestruturação urbana e as normas urbanísticas: construção de um campo normativo favorável às novas formas de organização espacial na cidade do Rio de Janeiro a partir de 1993”. In: PPLA 2010: Seminário Política e Planejamento, 2. Curitiba. *Anais...* Curitiba: Ambiens, 2010.
- NOVEMBER, V. (1994) - “Risques naturels et croissance urbaine: réflexion théorique sur la nature et le role du risque dans l'espace urbain”. *Revue de Géographie Alpine*, n. 4, pp. 113-123.
- NOVEMBER, V. (2006) - “Le risque comme objet géographique”. *Cahiers de Géographie du Québec*, v. 50, n. 141, pp. 289-296.
- PIRES DO RIO, G. A. e NAME, L. (2013) - “O novo plano diretor do Rio de Janeiro e a reinvenção da paisagem como patrimônio”. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 15. Recife. *Anais...* Recife: ANPUR, 2013.
- REBELO, F. (2003) - *Riscos naturais e ação antrópica*. Coimbra: Imprensa da Universidade.
- REZENDE, V. (1982) - *Planejamento urbano e ideologia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- REZENDE, V. (2002) - “Planos e regulação urbanística: a dimensão normativa das intervenções na cidade do Rio de Janeiro”. In: OLIVEIRA, L. L. (Org.) - *Cidade: História e desafios*. Rio de Janeiro: Editora FGV, pp. 257-281.
- SÁNCHEZ, F. (1999) - “Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes”. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 1, pp. 115-132.
- SHÄEFFER, W. B; ROSA, M. R; AQUINO, L. C. S e MEDEIROS, J. D. (2011) - *Áreas de preservação permanente e unidades de conservação x áreas de risco*. Brasília: MMA.
- SOUZA, M. L. (2002) - *Mudar a cidade*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.