

MEIO AMBIENTE

A SUSTENTABILIDADE DAS CIDADES E A RIO+20

O modelo de crescimento urbano que vigora na maior parte dos países com acelerado crescimento é insustentável. Está marcado por processos como a apropriação privada da terra e a remoção forçada de populações, especulação imobiliária, altas densidades, acentuada desigualdade socioterritorial, e priorização do automóvel

por: Nabil Bonduki

1 de junho de 2012

No século XXI não é mais possível tratar do desenvolvimento sustentável sem enfrentar de maneira consistente a questão urbana e seus impactos socioambientais. A afirmação parece óbvia aos olhos de qualquer observador atento ao que acontece no planeta Terra e, embora não tenha passado despercebida para os negociadores da ONU encarregados de preparar a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, na Rio+20 esse tema não deverá ter o destaque necessário.

Ao que tudo indica, nenhum compromisso será assumido e nem mesmo um tratamento aprofundado sobre sustentabilidade urbana deverá ser emitido no documento oficial. Em consequência, pelo menos no que depender da ONU, não se pode esperar qualquer resultado concreto para as cidades.

Para os que acreditam que esse tema precisa ganhar maior importância na agenda ambientalista em nível planetário e na agenda da reforma urbana em nível nacional, a mobilização da sociedade civil na Cúpula dos Povos e nos Diálogos para o Desenvolvimento Sustentável passa a ser ainda mais fundamental. O momento é uma oportunidade ímpar para articular essas agendas entre os movimentos sociais urbanos e ambientalistas, buscando superar falsos conflitos e dar um passo essencial para que o Brasil e, no futuro, os Estados integrantes da ONU sejam levados a assumir compromissos concretos para tornar nossas cidades mais sustentáveis.

Na versão preliminar do documento oficial da Rio+20, a questão urbana está tratada de forma insuficiente. É preciso conceituar a sustentabilidade urbana no âmbito da agenda ambiental brasileira, e, como parte integrante do direito à cidade, esse conceito precisa se articular com o ideário da reforma urbana. Trata-se de um desdobramento do esforço realizado no último ano para introduzir a questão urbana no Ministério do Meio Ambiente e, em consequência, dar mais protagonismo ao tema na contribuição brasileira para o documento oficial da Rio+20.

As cidades sustentáveis no Rascunho Zero

Embora o “Rascunho Zero” do documento oficial da Rio+20 não ignore o tema “cidades sustentáveis”, ele é tratado de maneira marginal e superficial. Os termos urbano e cidades aparecem em quatro dos 138 itens do texto, sendo apenas um dedicado exclusivamente a “cidades” e aos temas urbanos.

O documento reconhece, no item 62, “a necessidade de integrar a política de desenvolvimento urbano sustentável como componente fundamental de uma política nacional de desenvolvimento sustentável e, nesse sentido, dar poder às autoridades locais para trabalhar mais estreitamente com governos nacionais”.

No item 107, propõe que os “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável possam incluir os padrões de consumo e produção sustentáveis, assim como áreas prioritárias como os oceanos; a segurança alimentar e a agricultura sustentável; a energia sustentável para todos; acesso e eficiência de água; cidades sustentáveis; trabalhos verdes, empregos decentes e inclusão social; e redução de riscos e resistência a desastres”.

O que vemos no documento são reconhecimentos básicos, inevitáveis, que, entretanto, retrocedem diante do que se alcançou na Eco-92, em especial na Agenda 21, que assumiu inúmeros compromissos em relação a alguns temas do que hoje estamos chamando de eixos integrantes da sustentabilidade urbana.

O Rascunho Zero não avança no aprofundamento do que se entende por “cidades sustentáveis”, termo que já nasceu desgastado por falta de conceituação adequada. O documento tampouco estabelece uma agenda clara e objetiva do que deva ser feito para alcançar essa condição de “sustentável”, não explicita que interesses (econômicos, políticos, patrimoniais) estão por trás da situação de insustentabilidade em que vivem nossas cidades e, menos ainda, propõe uma estratégia para atingi-los.

No item 72, o único que se refere exclusivamente às cidades, o assunto é tratado superficialmente, em poucas linhas, com um compromisso totalmente vago e praticamente sem nenhum sentido prático: “Nós nos comprometemos a promover uma abordagem integrada e holística para o planejamento e a construção de cidades sustentáveis através do suporte às autoridades locais, redes de transporte e comunicação eficientes, edifícios mais verdes e um sistema de serviço de entrega de assentamentos humanos eficientes, qualidade de ar e água melhorada, redução de dejetos, uma melhor preparação e resposta para desastres e ampliação da resistência climática”.

A abordagem é totalmente insuficiente para tratar o quadro de insustentabilidade que vigora nas cidades, sobretudo nos países pobres, que passam por um acelerado processo de crescimento urbano gerado pela intensa migração campo-cidade. A população urbana mundial cresce de modo acelerado, tendo superado em 2011, pela primeira vez na história da humanidade, os habitantes das zonas rurais. Prevê-se que, até 2050, 70% da população mundial more em cidades. A maior parte desse contingente populacional vive no que Mike Davis chamou de “Planeta Favela”.

O Brasil é um país de dimensão continental, que apresenta uma das mais baixas densidades demográficas brutas do mundo e onde, é bom dizer, a situação não é tão grave como em outros países emergentes e pobres. Concentrado em uma pequena parcela do território, esse processo urbano convive com fortes impactos socioambientais. Em 2010, 85% da população brasileira (165 milhões de pessoas) vivia concentrada em apenas 0,6% do território nacional. A concentração é tal que 60% da população urbana do país vive em apenas 230 municípios.

O modelo de crescimento urbano que vigora na maior parte dos países com acelerado crescimento, como o Brasil, é insustentável do ponto de vista socioambiental. Está marcado por processos urbanos e econômicos como apropriação privada da terra e remoção forçada de populações, especulação imobiliária, altas densidades com ocupação horizontal nos assentamentos humanos precários, acentuada desigualdade socioterritorial, e priorização do automóvel – elementos que provocam fortes impactos ambientais.

Esses processos criam graves consequências para a qualidade de vida humana das cidades, como ausência de esgotamento sanitário e poluição dos cursos de água; destinação final dos resíduos sólidos em lixões de onde milhares de catadores, em condições subumanas, retiram sua sobrevivência; contaminação do solo, subsolo e recursos hídricos com substâncias químicas persistentes, gerada pelo processo produtivo; carência de espaços públicos; depredação de

áreas verdes e violação da proteção permanente aos cursos de água e nascentes; contaminação do ar e a inevitável repetição de desastres naturais de diferentes tipos.

É desnecessário dizer que as populações mais pobres e frágeis são as que sofrem mais intensamente os problemas ambientais gerados por esse processo urbano, como são os “desastres naturais”.

O que surpreende é que, muitas vezes, ouve-se dizer que a preocupação ambiental é coisa dos países e dos segmentos sociais mais ricos e privilegiados, que já teriam “resolvido” seus problemas básicos de sobrevivência. Os mais pobres precisariam cuidar antes de “coisas mais importantes”. Trata-se de uma visão equivocada, elitista e preconceituosa, que acaba por gerar processos ainda mais intensos de segregação socioterritorial. Por essa razão, a agenda da sustentabilidade urbana deve estar integrada ao ideário da reforma urbana.

Como alguns dos principais temas ambientais – as mudanças climáticas e a proteção à biodiversidade, por exemplo – ganharam nos últimos vinte anos fóruns e convenções próprias, a questão da sustentabilidade urbana deveria ocupar, na Rio+20, um papel de grande centralidade e protagonismo, já que seu caráter transversal articula meio ambiente com a inclusão social e o desenvolvimento econômico.

O Brasil, que já avançou significativamente (embora com retrocessos nos últimos anos) na conquista da função social da propriedade, tem condições de contribuir na construção de uma agenda mais consistente de sustentabilidade urbana, que poderia ser assumida como compromisso na Rio+20.

Como não se prevê que, no atual quadro de crise econômica dos países ricos, os chefes de Estado estejam muito dispostos a dar passos relevantes nessa conferência, cabe à sociedade civil aprofundar o tema aproveitando a enorme mobilização que ocorrerá no Rio de Janeiro.

A agenda brasileira de sustentabilidade urbana

O Brasil, como potência ambiental, não pode deixar de priorizar a agricultura familiar sustentável e temas ambientais “clássicos”, como a proteção às florestas, à biodiversidade, aos biomas e aos recursos hídricos, o patrimônio genético, o combate ao desmatamento e a recomposição das Áreas de Proteção Permanente (APPs) no meio rural. Mas não podem mais ser ignoradas a chamada agenda “marrom” e a sustentabilidade urbana no rol das preocupações ambientais. Não há como desconsiderar que o lixo e o esgoto são dois dos maiores problemas ambientais do país.

Nesse sentido, desde 2011 o Ministério do Meio Ambiente vem buscando construir uma agenda nacional de sustentabilidade urbana. Fundamentada em oito eixos, ela poderia ser uma base referencial para um tratamento mais aprofundado do tema “cidades sustentáveis” na Rio+20.

É interessante notar que, até então, os temas urbanos que vinham sendo tratados no Ministério do Meio Ambiente (MMA) estavam restritos basicamente àqueles que constaram dos compromissos firmados no documento final da Eco-92, ou seja, manejo ambientalmente saudável dos resíduos sólidos, das substâncias químicas tóxicas e dos resíduos perigosos e radioativos (termos utilizados nos capítulos 19 a 22 da Agenda 21), o que ressalta a importância daquela conferência.

Além de resíduos sólidos e segurança química, a agenda nacional de sustentabilidade urbana inclui temas como qualidade de vida nas cidades, qualidade do ar, mobilidade urbana sustentável, manejo das águas pluviais e drenagem urbana, áreas verdes e APPs urbanas, construção sustentável e planejamento e gestão ambiental urbana. Para que a Rio+20 pudesse dar um passo decisivo na definição de compromissos relacionados com cidades sustentáveis,

seria necessário tratar com profundidade cada um desses temas, com os países se comprometendo a estabelecer estratégias, indicadores e metas para enfrentá-los.

Estamos distantes desse momento, pois mesmo o Brasil, que introduziu essa agenda na sua contribuição para o Rascunho Zero (Minuta da Contribuição Brasileira à Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável), está atrasado na sua construção. Tratamos ainda de maneira muito desigual cada um desses eixos: alguns, como resíduos sólidos, apresentam grandes avanços, enquanto outros estão dando os primeiros passos.

A ação que vem sendo realizada no MMA tem o objetivo de estabelecer, em nível nacional, as linhas fundamentais dessa agenda. O ministério quer definir, para cada um desses oito eixos, diretrizes e princípios gerais, indicadores, bases confiáveis de informação e metas, assim como experiências exitosas que possam servir de referência. Como a competência para introduzir programas de intervenção relacionados a esses eixos é fundamentalmente do município, o governo federal vem definindo mecanismos e instrumentos capazes de difundir para os entes federativos subnacionais essa agenda de sustentabilidade urbana.

Por estar em estágio mais avançado de aplicação, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) pode servir de exemplo de como avançar na sustentabilidade urbana. Depois de vinte anos de tramitação no Congresso Nacional, em 2010 foi aprovada a Lei Nacional de Resíduos Sólidos (12.305/10). Esse instrumento legal, amplamente debatido pela sociedade, é extremamente avançado e estabelece princípios, estratégias, instrumentos e metas que criam obrigações e deveres para todos os entes federativos e o setor privado.

A PNRS articula uma agenda ambiental com a inclusão social, o desenvolvimento econômico, a cidadania e a construção da infraestrutura urbana, mobilizando o governo federal numa perspectiva transversal, fortemente relacionada com o desenvolvimento sustentável. Nada diferente da questão da mobilidade e da construção sustentáveis, mas nesses outros temas os interesses econômicos têm prevalecido sobre o enfoque socioambiental, inclusive nas políticas públicas federais.

Embora a competência dos serviços de limpeza pública seja municipal, a regulamentação nacional fortalece a sociedade e o Ministério Público na exigência de uma nova forma de enfrentar a questão, em especial a introdução da coleta seletiva, da logística reversa e da compostagem dos resíduos orgânicos, objetivos estabelecidos pela lei. Por outro lado, ao criar a figura da responsabilidade compartilhada, a lei obriga o setor privado a se preocupar com os resíduos gerados no pós-consumo, o que requer uma nova postura de produção e consumo.

A PNRS definiu um conjunto de indicadores e metas a serem cumpridos pelo poder público e setor privado, assim como programas de investimento do governo federal para apoiar os entes federativos na enorme transformação que deve se processar nesse setor. Trata-se de uma estratégia que precisará ser levada adiante em todos os demais oito eixos, enfrentando fortes interesses.

Da mesma forma como se estabeleceu uma hierarquia na gestão de resíduos (não geração, redução, reúso, reciclagem, disposição final dos rejeitos), poderia se criar uma hierarquia nos investimentos em mobilidade sustentável, em que o último lugar seria ocupado pelo automóvel, e ainda metas de ampliação do uso do transporte coletivo e de redução da poluição nas cidades.

Em todos os eixos de sustentabilidade é possível definir metas progressivas, de modo a gerar mudanças planejadas e ordenadas em nossas cidades.

Sustentabilidade e reforma urbana

Os desafios da sustentabilidade urbana não formam uma agenda que se contrapõe ao ideário da reforma urbana, embora esta nunca tenha enfatizado a perspectiva ambiental. Pelo

contrário, essas agendas são profundamente relacionadas e complementares e devem ser articuladas, até porque sem reforma urbana não existe possibilidade de alcançar a sustentabilidade.

O processo de ocupação habitacional das APPs urbanas, de mananciais e de outras áreas de proteção ambiental é uma das consequências da falta de acesso à terra urbana que atinge parte significativa da população pobre, questão que está na origem do movimento da reforma urbana. Os eventos extremos e desastres naturais que ocorrem cada vez com maior frequência nas cidades brasileiras e em São Paulo – fenômenos relacionados com a questão ambiental – somente serão enfrentados em sua profundidade quando também for garantida terra urbanizada e bem localizada para a produção de habitação social.

A unificação dessas agendas é fundamental para romper o imobilismo que se nota nos movimentos sociais urbanos e atualizá-los com uma nova perspectiva, assim como para superar certo elitismo que ainda prevalece nas lutas ambientalistas.

A mobilização que a Cúpula dos Povos promoverá no Rio de Janeiro será uma oportunidade ímpar para aproximar essas agendas e avançar em uma estratégia para a construção de cidades sustentáveis e inclusivas. Porque sem inclusão social não há sustentabilidade.

Nabil Bonduki é doutor em Estruturas Ambientais Urbanas, professor de Planejamento Urbano pela FAU-USP e consultor em Políticas Urbanas e Habitacionais. Foi vereador em São Paulo e relator do Plano Diretor Estratégico na Câmara Municipal.