

PROYECTO CEPAL/PNUMA  
ESTILOS DE DESARROLLO Y MEDIO  
AMBIENTE EN AMERICA LATINA

E/CEPAL/PROY.2/R.17  
Septiembre de 1979

Seminario Regional

Santiago de Chile, 19 al 23 de noviembre de 1979

METROPOLIZACION Y MEDIO AMBIENTE

Jorge Wilhelm, Consultor

El autor fue consultor del Proyecto de Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente.  
Las opiniones expresadas en este estudio son de la exclusiva responsabilidad  
del autor.



METROPOLIZAÇÃO E MEIO AMBIENTE

Jorge Wilhelm

1. A SITUAÇÃO

As sociedades, ao criarem aglomerados urbanos, alteram a paisagem do sítio natural encontrado, criando uma paisagem cultural a qual será, por sua vez, gradualmente alterada no decorrer do tempo. No processo dessas transformações, as características naturais do sítio - seu solo, suas águas, a vegetação, seu ar, sua paisagem e clima - são utilizados como recursos para a construção de um ambiente novo: o ambiente urbano.

Aparentemente as pessoas, durante séculos de crescimento demográfico e de urbanização, pouco se preocuparam com o processo pelo qual os elementos naturais eram utilizados para fins de criação de um ambiente urbano; o crescimento das cidades sendo lento, havia tempo e condições para a manutenção do equilíbrio do eco-sistema local, mediante a re-criação dos recursos utilizados.

Nos últimos 150 anos, no entanto, este equilíbrio passou a ser rompido, seja porque numerosas cidades passaram a crescer a taxas mais elevadas, seja porque a tecnologia urbana introduziu formas de utilização dos recursos naturais, excessivamente eficazes ou excessivamente devastadoras.

O rompimento do equilíbrio nos eco-sistemas urbanos ocorre, após um processo gradual, quando se alcança um determinado patamar. A percepção desta patamar se faz pela aferição de níveis de desconforto e nocividade. Assim como os recursos constituem uma categoria cultural, cujo uso varia no tempo e no espaço, o nível de desconforto também constitui um valor cultural, somente tornado óbvio quando se aproxima do limite da nocividade isto é, da morte. Assim, variam os níveis de tolerância ao desconforto e as exigências da qualidade de vida, sendo que estas são crescentes.

É, por isso, inútil preocupar-se com dimensões urbanas ideais, fixando-as em 500.000 ou 1 milhão de habitantes. É de bom senso dizer-se que uma cidade de menos de 1 milhão permite a seus habitantes um razoável conhecimento de toda a trama urbana, conhecimento este que se perde à medida que a cidade cresce. Mas do ponto de vista da qualidade de vida ou dos impactos ambientais sobre o meio am

biente, a variável "população" deve ser cotejada ao lado das variáveis "renda per capita", "densidade", "hábitos culturais", "condições edáficas do solo" etc. Assim, por exemplo, a ignorância e doença decorrentes da pobreza, podem causar erosão, morbidade e poluição do solo e de córregos mesmo em baixas densidades; enquanto um bairro de renda elevada suportará altas densidades pois sua infraestrutura estará já provavelmente construída.

O objetivo deste documento (e do próprio seminário) é subsidiar o estabelecimento de estratégias latino-americanas que melhor relacionem o desenvolvimento ao meio ambiente. No quadro urbano este relacionamento dependerá sempre do estabelecimento de níveis de desconforto toleráveis, normas para diminuí-lo, organização social para sua fiscalização etc. Longe de qualquer ciência exata, é no campo mais amplo da cultura e da política que se alicerçará qualquer estratégia do tipo que objetivamos.

Para se estabelecer os parâmetros e limites do debate, conviria criar um marco referencial que descrevesse a situação existente; a fim de compreender a dinâmica desta situação, propomos apresentá-la através de três aspectos que nos parecem conduzir ao tema central do seminário:

1. o ritmo de urbanização;
2. as expectativas dos cidadãos;
3. o impacto ambiental observado.

A partir daí poder-se-á discutir e estabelecer uma estratégia de ação que levasse a objetivos definidos. Propomos 3 tópicos para esta estratégia:

1. política populacional;
2. políticas intra-urbanas;
3. aspectos ideológicos.

Em lugar de tentar médias latino-americanas, preferimos adotar um caso, o da metropolização de São Paulo que reputamos suficientemente típico para ilustrar o problema.

### O ritmo da urbanização

A população do Brasil para 1977, foi estimada em 113.208.500 habitantes. O censo brasileiro de 1970 revelou uma população de 93.139.037, distribuída irregularmente pelas regiões do País, que cresceu a uma taxa de 3,0% a.a., durante os últimos 10 anos. Como a área total do País é de 8.511.965 Km<sup>2</sup>, temos uma baixa densidade média de 11.01 hab/Km<sup>2</sup>. A atual população urbana do Brasil tem uma

participação estimada em, aproximadamente 61,0%; em 1970 era de 56,0%; em 1960 de 45,1% e em 1950 de 36,2%. Essa proporção que evidencia claramente uma urbanização crescente, varia de acordo com a região.

No caso de São Paulo, o Estado mais dinâmico da Região Sudeste, a população urbana atinge 89,0% de um total aproximado de 22 milhões de habitantes. Cerca da metade dessa população reside na área metropolitana (ou seja, cerca de 10,0% do total estimado da população brasileira) subdividida em 37 municípios, incluindo a capital do Estado, com o mesmo nome.

A rede de cidades demonstra uma forte polarização de 10 metrôpoles, de rápido crescimento (Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre e Brasília) e uma distribuição irregular de cidades de tamanho médio, que poderiam converter-se em alternativas para o destino final das correntes de migração interna. O maior número dessas cidades de tamanho médio encontra-se nas regiões mais desenvolvidas do Sudeste e do Sul, tornando-se mais esparsas em outras regiões. Tal fato sugere uma relação entre desenvolvimento, crescimento da economia e rede urbana, cujo aprofundamento não é pertinente a este estudo.

O futuro dessa rede urbana não depende exclusivamente de crescimento endógeno e vegetativo, mas, principalmente, do inter-relacionamento de regiões bem diferentes em oportunidades de emprego e serviços urbanos. Em outras palavras, as diferenças entre as regiões e sua rede urbana, características de uma situação ainda subdesenvolvida, acarretam urbanização intensiva e migração constante, que ocorre em maior escala, na direção de grandes centros localizados no Sudeste do País, e para São Paulo, em primeiro lugar.

A metropolização de São Paulo é bastante representativa do que ocorre na América Latina. Informações demográficas indicavam que em 1975 o crescimento da população da América Latina (2,65 p/mil hab.) vinha logo depois do Oriente Médio (2,72) e da África (2,71), ultrapassando a tendência média mundial de 1,64 para aquele ano.

Além desse crescimento demográfico, as taxas de urbanização e a distribuição das principais cidades mundiais, indicam um acréscimo de 110,0% (1960 - 2000) no número de cidades latino-americanas com população superior a um milhão de habitantes. Portanto: enfrenta-se a perspectiva de aumento populacional e de urbanização e metropolização crescentes.

Esses cálculos correspondem a projeções de tendências, excluindo qualquer novo fator importante, como por exemplo, mudanças de políticas nacionais, capazes de influir na migração interna. Apesar dessa ressalva, as estimativas indi

REGIÕES METROPOLITANAS E CIDADES MÉDIAS  
(De 60 mil a 400 mil habitantes)

REGIÕES	População da Região Metropolitana (em mil hab.)	Número de Cidades Médias	População das Cidades Médias (Em mil hab.)
Brasil	24.213	147	16.519
Norte	670	7	836
Nordeste	3.960	42	4.695
Centro-Oeste	537	9	1.121
Sudeste	16.677	54	6.343
Sul	2.369	35	3.524

CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO MUNDIAL  
1970-1975

REGIÕES	TAXA DE NASCIMENTO (p/mil hab.)		TAXA DE MORTES (p/mil hab.)		CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO (p/mil hab.)		POPULAÇÃO (Milhões)		AUMENTO DA POPULAÇÃO (Milhões)	
	1970	1975	1970	1975	1970	1975	1970	1975	1970	1975
América do Norte	18,2	14,8	9,2	8,6	0,90	0,60	226	236	2,04	1,42
Europa Ocidental	16,2	13,7	10,6	10,5	0,56	0,32	333	343	1,89	1,12
Europa Oriental	17,4	18,0	9,1	9,4	0,84	0,86	363	384	3,14	3,31
Ásia Oriental (incl.China)	30,6	19,6	12,1	7,8	1,85	1,18	941	1.005	17,43	11,92
Sudeste da Ásia (Vietnam)	42,1	38,6	15,5	15,3	2,66	2,33	273	317	7,40	7,32
Ásia do Sul (incl.Índia)	40,8	37,1	15,9	15,8	2,48	2,13	709	791	17,57	16,82
Oriente Médio	44,3	41,7	15,5	14,5	2,83	2,72	136	155	3,91	4,22
África	47,1	47,1	21,0	20,0	2,61	2,71	312	355	8,16	9,62
América Latina	37,4	35,5	9,7	9,0	2,77	2,65	276	317	7,64	8,32
Oceânia (incl.Australia)	20,9	17,4	9,0	8,1	1,19	0,93	15	17	0,18	0,10
TOTAL MUNDIAL	32,2	38,3	13,2	11,9	1,90	1,64	3.594	3.920	69,36	64,42

cam um desafio bastante dramático: em menos de 10 anos, oito das maiores cidades do mundo estarão localizadas em países subdesenvolvidos. Atualmente, 12 das cidades com os mais elevados índices de crescimento já estão situadas nesses países, e, distribuídas como se segue: sete na Ásia, quatro na América Latina ( São Paulo é uma delas ) e uma na África.

#### CIDADES COM MAIS DE MILHÃO DE HABITANTES

CONTINENTE	1960		1975		2000		% AUMENTO 1960 até 2000
	% população urbana	estimativa em milhões	% população urbana	estimativa em milhões	% população urbana	estimativa em milhões	
U.S.A., Canadá	34	57	35	84	40	125	17,5
América Latina	12	25	30	61	25	148	110,0
Europa	13	80	15	113	20	189	53,8
Ásia	6	102	10	221	20	774	233,0
África	2	6	4	12	8	41	300,0
Austrália, Nova Zelândia	25	4	25	5	27	8	8,0
TOTAL	10	284	13	496	21	1.285	110,0

Crescimento urbano e concentração nas cidades maiores, parecem ser uma tendência constante no Brasil. Comparando-se o censo de 1950 com o de 1970, temos os seguintes aumentos percentuais:

- cidades de até 10 mil habitantes: 100,0% de aumento em número e população;
- cidades de 10 mil a 50 mil habitantes: 150,0% de aumento em número e aproximadamente 300,0% em população;
- cidades de 50 mil a 200 mil habitantes: 4,5 vezes de aumento em número e mais cinco vezes em população;
- cidades de 200 mil a 600 mil, excluindo-se centro metropolitano; oito vezes em número e 10 vezes em população.

A população estimada de acordo com as projeções consideradas mais prováveis (fecundidade constante, mortalidade e migração decrescentes) para a cidade de São Paulo e para a sua Região Metropolitana até 1990, é a seguinte:

ANO	SÃO PAULO (Região Metropolitana)	SÃO PAULO (Capital)
1970	8.143.000	5.930.900
1975	10.177.000	7.186.000
1980	12.341.000	8.584.400
1985	14.570.000	10.094.400
1990	16.793.000	11.692.800

Fonte: Fundação SEADE, 1979.

A rede urbana brasileira é o resultado de quatro séculos de acumulação de capital através de ciclos e processos econômicos bem definidos. É de bom senso supor que as taxas de natalidade tendam a decrescer via educação e planejamento familiar não dirigido; há condições para ampliar a preservação da saúde pública, mormente se houver uma melhor distribuição de renda; mas, ainda que políticas de incentivos governamentais venham a ser intensamente desenvolvidos para reduzir disparidades regionais e, conseqüentemente, diminuir a migração, vários anos de fluxo migratório em direção ao Sudeste e intensa urbanização na região, ainda terão que ser enfrentados, como se observa na tabela anexa. ( pag.7)

Por isso, se, por um lado, justifica-se a implantação da atual estratégia nacional de ocupação territorial, por outro lado, devemos preparar nossas metrópoles para ainda pelo menos uma década de crescimento, adensamento e conurbação; e fazê-lo com o menor custo social possível; e tentando evitar um rebaixamento de qualidade de vida, recuperando-a sempre que possível.

#### As expectativas dos cidadãos

Já que a migração interna parece ser a variável mais dinâmica no fenômeno de urbanização, seria útil incluir aqui algumas observações sobre as expectativas de um migrante típico que resolve reconstruir sua vida na região que é apelidada irônicamente, porém com inveja, de "Sul Maravilha".

Um único idioma é falado em todo o Brasil, sem dialetos. Os costumes são relativamente homogêneos. Isto parece importante, se comparado com diferenças existentes na América Latina, ao longo do Oceano Pacífico onde os descendentes da cultura indígena são claramente diferenciados nas grandes cidades, em razão de suas roupas típicas, hábitos e idioma não escrito.

Em que pese sua vasta área, no Brasil não há obstáculos físicos ( altas serras ou mares interiores ) que impeçam qualquer pessoa de chegar às estradas ou



São Paulo: Estimativas de população para 1990

	1970 (1º de Julho) CENSO	1978 Hipótese mais provável	1990	
			Hipótese mais provável (1)	Hipótese mais elevada
Estado	17.692.000	21.968.000	F-md M-md      28.219.200 m-mi	F-mx M-mi      33.457.800 m-mx
Região Metropolitana	8.143.000	11.503.000	F-d M-d      16.793.000 m-k	F-k M-d      23.920.100 m-k
Capital	5.931.000	8.023.000	F-k M-d      11.692.800 m-d	F-k M-d      14.340.700 m-k

Fonte: Fundação SEADE, 1979.

(1) F= fecundidade; M= mortalidade; m= migração; md= média; mi= mínima; mx= máxima; d= decrescente; k= constante.

de atravessar o país, desde que não pretenda entrar na floresta Amazônica. Isso deixa uma área bastante grande para se percorrer e uma vasta rede de cidades para se estabelecer.

O que leva um cidadão a se deslocar de uma região para outra? Em primeiro lugar, a insatisfação e insegurança na região em que vive. Condições climáticas difíceis e falta de segurança no emprego, aliadas às dificuldades em se tornar proprietário de um pedaço de terra e regimes de trabalho pré-capitalistas no campo, constituem fatores de mobilização comuns. Como afirma o escritor brasileiro Antônio Candido de Mello e Souza, "quando o pobre lavrador sente a pressão insustentável da miséria, ele não se revolta; ele se desloca". Esse fenômeno seria pouco provável num País de pequenas dimensões ou numa ilha; mas num País enorme como o Brasil, é uma alternativa possível.

Além da existência do espaço contíguo disponível, o migrante não desconhece o fato de que poderá ter uma vida melhor em outra parte, quando isso parece impossível a nível local. A radiodifusão e a televisão têm exercido grande influência ao criar uma imagem atraente do Sul, em geral, e de São Paulo, em particular.

Assim, por motivos objetivos e subjetivos, quase 600 mil pessoas se dirigem para a Grande São Paulo, a cada ano, para tentar reconstruir as suas vidas. Segundo o censo de 1970, 47,1% dos habitantes da cidade de São Paulo, nasceram na capital, 22,5% em outras cidades do Estado e 24,2% em outros Estados. Considerando os não nascidos na Grande São Paulo, 5,1% tinham chegado durante aquele ano, 6,6% entre um e dois anos, 7,0% entre três anos e 34,2% há mais de seis anos.

A capital de São Paulo cresce mais lentamente do que os municípios periféricos da região metropolitana. Uma das consequências da migração para São Paulo foi o incremento da população adulta, contribuindo para o aumento da produtividade e, como consequência indireta, para a aceleração da própria imigração.

Em que trabalha a população da Grande São Paulo? De acordo com o censo de 1970, uma população economicamente ativa de 3.081.957 habitantes estava distribuída da seguinte maneira: 2,02% em atividades rurais; 42,04% em atividades industriais e 55,94% em serviços. Essa região detém a mais elevada taxa de emprego de todos os grandes centros brasileiros.

Nessas circunstâncias, o que esperam encontrar em São Paulo todos esses migrantes? E até que ponto suas esperanças se concretizam? Um estudo recente indicou que três fatores principais atraem população para essa cidade:

- a) oportunidade de emprego;
- b) serviços públicos de saúde;
- c) melhor rede escolar.

Estas são expectativas objetivas, ligadas à sobrevivência e a possibilidade de "melhorar de vida". Ao mesmo tempo, os meios de comunicação de massa ( o radio-transmissor, a televisão e um ou outro jornal ilustrado ) divulgam a imagem de um Sul-Maravilha e mormente São Paulo, como uma metrópole moderna, "locus" de todos os projetos de futuro sonhados pelos migrantes, a começar pelo alcance das expectativas acima. Arranha-céus, Volkswagen, cigarros, máquinas, uma vida de ' surpresas boas, mecanismos brilhantes, conforto. A televisão oferece objetos de consumo e lhes dá uma conotação sensual quando não erótica. Todos estes ingredientes vão formando a imagem de um estilo de vida. Para o migrante viver neste estilo passa a ser a meta a atingir; as oportunidades de emprego e lucro são o caminho a aproveitar. Para concretizar seu projeto de vida, julga o migrante ser necessária coragem, agressividade, obstinação. O estilo de vida implica, portanto, em forte dose de individualismo, característica que resulta na diminuição da solidariedade, situação infelizmente típica da vida em metrópole.

Essa forma individual de conquista urbana resulta, frequentemente, em expressão e organizações coletivas fracas, com escasso interesse pela "coisa pública" e numa exploração abusiva do solo e das propriedades. São Paulo já destruiu quase todo o seu passado histórico de quatro séculos, a fim de construir ' edifícios lucrativos.

A especulação imobiliária não é o resultado apenas da voracidade de lucro de alguns capitalistas: ela foi permitida - quando não estimulada - por ausência de legislação adequada e é frequentemente aplaudida por uma população que , numa escala menor, muitas vezes compartilha da experiência de "ficar rico junto com o crescimento da cidade". Terras foram compradas e mantidas à espera de melhoramentos públicos; inflação e crescimento natural, foram fatores que contribuíram para a grande valorização de propriedades imobiliárias.

O migrante é um "conquistador" e sua urbanização representa uma conquista individual de oportunidades, bens de consumo e de lugar (terra). Como diz Lefevre, a "cidade é um lugar de consumo e o consumo do lugar". Esta árdua conquista individual é responsável pela dinâmica da vida urbana que existe em São Paulo. Mas, durante toda esta aventura de conquista, o migrante está sempre receoso de ter que retornar à sua origem ou de ter seus sonhos frustrados. Para obter segurança e ter certeza de que não será obrigado a deixar São Paulo, ele agarra o primeiro emprego possível; entretanto, seu derradeiro anseio de segurança ainda permanece: o de ser dono de sua própria casa, ou seja, ser dono de um pedaço dessa terra cobiçada. Ser dono de uma habitação representa, para o migrante, em primeiro lugar, ser proprietário de um pedaço de terra, um conhecido símbolo de segurança. Para atender essa demanda, surgiu a rendosa atividade mercantil do retalha-

ÁREA METROPOLITANA DE SÃO PAULO

RENDA MENSAL DAS POPULAÇÕES NATIVAS E MIGRANTES POR TEMPO DE RESIDÊNCIA

1 9 7 0

RENDA MENSAL	População migrante - Anos de Residência na Grande São Paulo								POPULAÇÃO NATIVA	
	ATÉ 2 ANOS		DE 3/5		DE 6/10		MAIS DE 11 ANOS		Número absoluto	%
	Número absoluto	%	Número absoluto	%	Número absoluto	%	Número absoluto	%		
/200	208.963	49,27	106.019	41,01	140.673	35,96	261.612	25,38	301.907	30,90
201/300	76.453	18,03	49.683	19,22	74.432	10,03	172.136	16,70	145.973	14,94
301/500	62.313	14,70	49.101	19,00	81.985	20,96	235.633	22,86	191.058	19,55
500/1,000	34.474	8,13	29.667	16,48	54.302	13,88	205.868	19,98	173.110	17,71
1,001/1,500	7.220	1,70	5.760	2,23	9.912	2,53	47.082	4,57	43.246	4,43
1,501/2,000	4.536	1,07	3.121	1,22	5.854	1,49	29.136	2,83	25.523	2,61
+ 2,000	6.085	1,44	4.632	1,79	7.543	1,93	41.353	4,01	35.506	3,63
Livre de impostos ou sem renda	23.995	5,65	10.494	4,06	16.490	4,22	37.846	3,67	60.930	6,23
TOTAL	424.044	100,00	258.477	100,00	391.191	100,00	1.030.666	100,00	977.312	100,00

Fonte: Diagnóstico da Grande São Paulo, 1974.

mento e venda do solo urbano, marcando o início dos impactos ambientais do desenvolvimento sobre o meio ambiente urbano.

Assim se, por um lado, o sistema econômico vigente gera condições e regras para o consumo da terra urbana, por outro lado, as expectativas do migrante conquistador também contribuem para uma dinâmica urbana, agressiva, seja nas relações inter-pessoas, seja nas relações com o meio ambiente.

### Impacto ambiental resultante

Qual tem sido o impacto ambiental deste processo de metropolização, no exemplo escolhido de São Paulo?

O primeiro impacto a considerar é o desmatamento.

O Estado de São Paulo só possui hoje 3% das matas originais e, em sua capital, loteamentos, sistema viário e construções resultaram em massiva derrubada. A ausência de normas urbanizadoras até meados deste século e o aparecimento tardio (1976) de legislação de proteção dos mananciais hídricos na região metropolitana, permitiram a destruição legal e indiscriminada de árvores. Até 1975 a relação entre áreas verde e habitantes era na Capital de 1,8 m<sup>2</sup>/hab. Em 1979 mercê da incorporação de novas áreas tornadas públicas este índice subiu para 2,1m<sup>2</sup>/hab.

No entanto não é simples quantificar este impacto ambiental. Porque e quanta área verde seria necessária por habitante? Os parâmetros das Nações Unidas (12m<sup>2</sup> por habitante) são todos empíricos e nunca foram relacionados com bem estar, saúde física e mental, oxigenação da atmosfera etc. Supõe-se que áreas verdes constituam valores positivos e exige-se de 15 a 20% de todo loteamento seja a eles destinados. É uma norma cautelosa e bem-vinda. Contudo, se esta área não for tratada, plantada e mantida; se ela não tiver passeios, bancos e iluminação; isto é: se ela não tiver uso, será reduzido o seu valor como elemento urbano que melhore a qualidade de vida, ensejando a recuperação intra-psíquica através do lazer, ativo ou passivo. Apenas subsistirá o seu valor, para contemplação externa; ela adquire então a função informativa de testemunho do passado, oferecendo-se, ainda, à percepção sensorial e estética.

O valor do "verde" urbano é claramente um valor cultural; não pode ter o mesmo significado numa pequena cidade no meio duma floresta africana ou em New York e São Paulo. Mas qual é a percepção do problema por parte dos cidadãos? Em 1977-78 realizaram-se alguns esforços para que as famílias da periferia cultivassem hortas domésticas; objetivava-se inicialmente induzir e ajudar famílias de baixa renda a diminuir seus gastos com alimentos; no decorrer das pesquisas de

campo, verificou-se que hortaliças raramente eram adquiridas por estas famílias, não havendo, portanto, a perspectiva de uma diminuição de gastos. Insistiu-se, pensando que pelo menos seria uma forma de melhorar a dieta alimentar; e tentou-se sugerir também o plantio de algumas ervas medicinais. O programa, no entanto, não se implantou; pois, em toda a periferia, encontrou-se forte resistência por parte da dona de casa: esta lutava contra os resquícios de terra, contra a poeira que sujava sua casa e procurava obter do marido a total pavimentação do quintal. A arborização, o plantio, as flores naturais são percebidos como valores positivos, desde que públicos e afastados. Dentro de casa: azulejos e flores de papel ou cera.

Ignoro se existem pesquisas sobre a percepção do verde em cidades latino-americanas. Limito-me por isso a algumas suposições. Em primeiro lugar, para o migrante pobre, a imagem de modernidade é o asfalto, o anti-verde. A árvore e a terra são "a sujeira" do seu passado, daquele passado que rejeitou ao se urbanizar. Em segundo lugar, no Brasil, os atos civilizatórios, atos de cultura, na fase da colonização branca, significaram a vitória sobre a floresta, habitat de seus inimigos: serpentes, insetos e índios. Civilizar significou derrubar árvores. Em terceiro lugar, a consciência do verde como valor, reaparece apenas agora e na medida em que a sociedade se urbaniza, alterando e destruindo o eco-sistema.

O impacto ambiental de desmatamento e da aridez urbana teve que chegar a extremos graves, para que o problema dessa queda em qualidade de vida pudesse ser amplamente percebida.

O segundo tipo de impacto ambiental decorrente da urbanização é a erosão. Parcelar e vender lotes urbanos constitui como vimos o maior negócio da cidade. A demanda constante, garantida pelas migrações e a disponibilidade de terra igualmente permanente, faz com que a cidade se espalhe qual mancha de óleo, preenchendo vazios entre aglomerados co-existentes. No entanto, ao crescer a cidade os custos diretos de transporte e o ônus indireto da falta de equipamentos e infra-estrutura, diferenciam altamente o preço da terra. Este valor mercantil não é intrínseco ao solo; depende da localização relativa e do lucro que se possa obter ao nele se edificar algo. A proximidade de transporte, emprego e demanda por serviços, aumenta de tal forma o preço de lotes que, por um lado, a população pobre é empurrada para localização cada vez mais afastada e, por outro lado, a terra é dividida em parcelas cada vez menores.

O conflito entre normas que exigem dimensões mínimas de lotes e outras exigências de urbanização e a forte demanda e possibilidade de lucro fácil - levou à multiplicação de loteamentos clandestinos. Estes parcelam o solo urbano de

forma aventureira, sem cuidado algum pela captação de águas pluviais, sem documentação perfeita e sem infra-estrutura. Uma aventura lucrativa que rapidamente abandona em mãos dos pobres migrantes proprietários, minúsculos lotes em declives perigosos. Sem garantias físicas, nem legais. Um negócio que explora a necessidade e ignorância dos pobres, consumindo vorazmente o solo urbano.

Esta forma clandestina de parcelamento e uso do solo impede ou dificulta à Prefeitura, a acompanhar a expansão urbana; as ruas não recebem guias, sarjetas nem redes de águas pluviais ou pavimentação. E a água abre sulcos, destroe barrancos, arrasta terra, entope canalizações e provoca enchentes.

O terceiro impacto ambiental, em parte vinculado ao anterior, é a poluição doméstica, ou poluição do próprio solo; nos lotes minúsculos acima descritos, face à carência de rede de água e esgoto, o proprietário cava um poço para água e constroeu uma fossa negra para o esgoto. A proximidade entre ambas resulta fatalmente na poluição da água pela própria fossa. A situação, em São Paulo, se tornou tão grave em 1975-76 a ponto de obrigar uma concentração de recursos para fechamento dos poços: 20.000 ligações domiciliares de água encanada passaram a ser feitas por mês, durante 14 meses e puderam melhorar uma situação de saúde pública que se aproximava da calamidade. A mortalidade infantil, em grande parte decorrente da água dos poços infectados, pode baixar na Capital de 103 por 1000 para 62 por 1000, de Janeiro de 1976 a Janeiro de 1978.

O quarto impacto ambiental é a poluição das águas. A taxa de crescimento de São Paulo nunca pode ser acompanhada pelo crescimento de sua infra-estrutura de esgoto. Aliás, enquanto se prossegue a utilizar o sistema de "cloaca máxima", isto é, o método dos antigos romanos, dificilmente poder-se-á acompanhar crescimentos populacionais acima dos vegetativos. Em São Paulo, apenas 35% do esgoto doméstico é coletado pelo atual sistema central; deste, apenas 4,5% é tratado, sendo que este tratamento é apenas primário, liberando um efluente ainda poluente. O resto do esgoto inclusive o hospitalar, segue naturalmente pelos 1.200 Km de correios, canalizados ou não, até chegar aos rios maiores (o Tamanduateí, o Tietê, o Pinheiros) hoje esgotos a céu aberto; rios mortos, sem oxigênio, a exigir rápidas e enormes inversões para impedir o aumento de carga poluída, com risco de diminuir, em 15 anos, a sua fluidez na estiagem, demandando, neste caso, cobertura de seus canais.

Seria mais confortável se verificássemos que a poluição das águas urbanas é provocada apenas por indústrias; com a obrigação do tratamento do efluente ou como a exigência de seu deslocamento, estar-se-ia resolvendo o impacto ambiental. As medições feitas pela CETESB\* em toda a área metropolitana, no entanto, di

mencionam e localizam a poluição industrial das águas. O seu impacto, controlável, não se compara com a morte dos rios decorrente da poluição domiciliar diretamente resultante da forma rápida e condições da metropolização.

O quinto impacto ambiental é a poluição atmosférica. Ela é produzida por quatro grupos de poluentes: material particulado, dióxido de enxofre, monóxido de carbono e oxidantes fotoquímicos. Na Grande São Paulo a emissão diária de poluentes é extremamente grave: 500 toneladas de material particulado, dos quais 70% lançados por indústrias; 900 toneladas de dióxido de enxofre, dos quais 90% resultam da queima de combustíveis; 5000 toneladas de monóxido de carbono, cujos 90% são produzidos por veículos; dos oxidantes fotoquímicos, 750 toneladas de hidrocarbonetos, produzidos por veículos (70%) e por indústrias (15%), e 400 toneladas de dióxido de hidrogênio, dos quais 80% são produzidos por veículos. A poluição industrial, no que tange a material particulado foi localizada: 53 indústrias são responsáveis por 87,9% desta emissão nociva. Quanto à participação dos veículos, responsável por cerca de metade deste impacto ambiental, o problema é mais complexo. Em 1978, obteve-se, pela adição de 20% de álcool à gasolina, uma diminuição de 18% do monóxido de carbono e de uma parte do chumbo tetretíla.

A CETESB tem planos de emergência para alertas e paralizações do tráfego; mas os índices de poluição que obrigaram tais paralizações ainda não foram alcançados; é claro que estas precauções não constituem uma solução do problema. Assim, quando no inverno cessam as chuvas e diminuem as correntes de ventos, São Paulo é coberta por uma calota avermelhada, um "smog" em que se misturam todos os elementos poluidores da atmosfera, produzindo irritação de olhos, tosse e malestares.

No caso do crescimento de São Paulo, a concentração industrial teve um papel histórico preponderante; esta concentração, desde fins do século passado, deveu-se basicamente a três fatores:

- a) a concentração de poupança resultante das exportações de café;
- b) a capacidade empresarial igualmente decorrente das exigências impostas pela complexidade da produção e comercialização do café;
- c) a influência de mão de obra européia, tradicionalmente habituada a atividades artesanais e facilmente adaptável às tarefas de manufaturas.

Os impactos ambientais acima citados revelam alguns dos efeitos nocivos da industrialização. Mas evidenciam igualmente que esta não pode ser acusada como única agressora do meio ambiente.



O sexto impacto ambiental é a poluição sonora. Desde a revolução industrial, tem aumentado o ruído urbano; pela introdução das máquinas, de veículos e pelo aumento da própria densidade populacional. Curiosa experiência de universidade norte-americana, em que se mede há mais de 100 anos a acuidade auditiva da população, revela que esta acuidade diminui constantemente. O homem defende-se do ruído crescente, ensurdecendo gradualmente. Talvez seja cedo para tirar conclusões, mas em 2-3 gerações é inegável que aumentou o volume sonoro da música popular; o equipamento de som, doméstico ou de "discotecas", habituaram a juventude de hoje a "ouvir" música num nível de decibéis, muito superior ao dos seus pais e avós.

O impacto psíquico e cultural da poluição sonora não deve ser menosprezado; não é apenas o ouvido que é afetado: o tímpano habituado a elevado e prolongado nível sonoro, não mais ouvirá o ciciar de folhas ou a palavra murmurada. Por outro lado, num ambiente tão fortemente sonorizado, não se pode conversar: a comunicação inter-pessoal só pode ser corpórea, por gestos codificados, ou mental. Finalmente como substituir o silêncio, na hora da concentração ou da recuperação intra-psíquica, tão necessária ao habitante da cidade grande?

Finalmente, o último impacto ambiental provocado pela urbanização, é a destruição de valores culturais. Vimos, ao início, que a urbanização altera o sítio natural ao transforma-lo em ambiente cultural ou urbano. Mas, no decorrer de seu crescimento o próprio ambiente urbano é alterado, seja pela substituição de uma edificação por outra, seja pela mudança de uso e função de uma determinada edificação, seja, ainda, pela destruição de edificações com o fim de abrir espaços públicos.

A história nos legou importantes exemplos dessas transformações urbanas; percebe-se que elas foram possíveis e graduais enquanto o crescimento urbano se mantinha inferior a digamos, 4-5% ao ano. Mas quando este índice alcança, como em São Paulo e tantas outras metrópoles latino-americanas, taxas superiores a 10% ao ano, a cidade explode: não apenas cresce, mas se refaz. A limitação e concentração de infra-estrutura e equipamentos, empresta elevado valor mercantil a certas áreas urbanas, justificando, do ponto de vista capitalista, a demolição de um prédio de 20 andares para sobre o mesmo terreno, construir outro de 40. A voracidade dos negócios imobiliários, viabilizados pelo sistema econômico e pelo crescimento de demanda, reflexo do próprio sub-desenvolvimento, leva à autofagia urbana: em São Paulo, cidade fundada em 1554, mal se encontra meia dúzia de edificações do fim do século passado e pouquíssimas construções anteriores a 1930.

Um valor cultural no sentido mais amplo, não significa apenas um edifi-

cio de valor histórico ou estético. E sim, uma edificação ou um ambiente urbano que tenha significado na vida de um grupo social: palco de atividades coletivas, símbolo de momentos importantes, espaços que servem para identificar situações e atividades repetidas diariamente, a ponto de fortalecerem os laços entre a pessoa e o meio ambiente urbano.

Em 1977 realizou-se concurso e exposição de fotografias em que cidadãos, no Estado de São Paulo, identificavam, a partir de critérios pessoais, os valores culturais que desejavam ver preservados em suas cidades. Da seleção constavam: edifícios velhos (não chegavam a ser antigos), escadarias, becos, monumentos, árvores, luminárias.

A destruição da memória e das referências urbanas constitui grave impacto ambiental em uma metrópole; especialmente quando metade de seus habitantes não nasceram nela (São Paulo). Pois não se pode viver cotidianamente a metrópole como um todo; deve-se identificar aquele conjunto de elementos metropolitanos que constituem o cotidiano, o habitual, o ambiente reconhecido e familiar de cada pessoa. Há múltiplas combinações desses elementos. Mas cada pessoa compõe seu próprio conjunto. Da preservação das referências que constituem esse conjunto, depende, em boa parte, o sentimento individual de apropriação do espaço urbano, de homeostase entre a pessoa e o espaço que utiliza. É, portanto, um importante fator de qualidade de vida.

Para resumir: o fenômeno da metropolização, no contexto do sub-desenvolvimento, acarretou impactos ambientais típicos, todos resultantes num nível de qualidade de vida mássimo. No caso de São Paulo, vive-se numa metrópole ruidosa, de ar poluído, com níveis periclitantes de saúde pública e de escassa preservação de valores culturais. Para os habitantes de renda elevada, os aspectos modernos que esta vida oferece, compensam alguns dos prejuízos ao nível de Q.V. Mas para os habitantes de baixa renda que habitam zonas afetadas por inundações e cujos filhos mal nutridos estão sujeitos a doenças decorrentes da poluição, os impactos ambientais pioram as condições precárias resultantes da injusta repartição de renda e de oportunidades.

## 2. O QUE FAZER? CENÁRIOS ALTERNATIVOS

Se esta é a situação, o que se pode fazer? Qual a perspectiva atual e que alternativas existem, para interromper os impactos ambientais ou mesmo para corrigir suas consequências? Como tornar o desenvolvimento, na metrópole, consen- tâneo com a preservação ambiental?

Para balizar o problema e animar o debate, tentarei inicialmente traçar dois cenários para São Paulo ao final da próxima década. O primeiro cenário tentará descrever o que possa ocorrer com a manutenção da atual tendência e, conse- quentemente, com o prosseguimento dos impactos ambientais. O segundo procurará ' descrever uma alternativa, reunindo uma série de iniciativas com o objetivo de me- lhorar o meio ambiente.

### 1º Cenário: continuidade da tendência atual

Se não houver real desenvolvimento no nordeste brasileiro, com mudanças estruturais que gerem mais empregos nesta região, prosseguirá a imigração para o sudeste, onde seguirão concentrando-se o setor secundário. Sem maior preocupação por uma descentralização industrial, visando evitar excessivas concentrações urbanas, São Paulo continuará crescendo: a Capital passará dos 8,0 milhões de hoje (1978) para 14,3 milhões em 1990; o Estado de São Paulo passará de 21,9 milhões ' para 33,4 milhões; e a Região Metropolitana passará de 11,5 milhões para quase 24 milhões. Neste cenário não se incluem alterações sensíveis na fertilidade das mu- lheres e a mortalidade infantil não decrescerá, por não se implementar uma políti- ca explicitamente favorável à melhoria de qualidade de vida.

Este aumento de população poderá receber água pois já há previsão de ' abastecimento, nas obras em execução. Mas, mesmo prosseguindo as obras de esgoto contratadas segundo o projeto SANEGRAN\*, em 1983 apenas 45% da população poderá ' ser atendida. Sem alterações na política econômica, com ou sem inflação, prosseguirá a concentração de renda, supondo-se que por um lado aumentará o número de veículos em circulação (1.112.000 em 1977) e por outro lado, a fixação de bairros novos ao mero sabor dos negócios imobiliários, extenderão as linhas de transporte coletivo, aumentando o tempo dos percursos cotidianos.

A metrópole crescendo, a qualidade de vida diminuindo ou estancando e aumentando as diferenças de oportunidades entre estratos altos e baixos de renda, é fácil supor o surgimento de um aumento de tensões sociais e de violência. O pal- co urbano será mais um palco de luta do que o fórum da solidariedade. O meio am-

biente sofrerá impactos crescentes sem que se chegue a construir aquela consciência coletiva necessária à preservação ou à exigência de mudanças.

Um cenário caracterizado pela inação, pelo "laissez-faire", pela ausência de planejamento, não pode contudo, ser considerado provável. Serve, aqui, apenas para dramatizar a situação e a tendência nela embutida.

### 2º Cenário: uma alternativa

Imagine-se que, durante a próxima década alterações estruturais estejam resultando numa menor migração do Nordeste para o Sudeste. A política econômica preocupa-se em produzir bens de salário, incentiva a produção de alimentos financiando cooperativas e pequenos produtores; sapatos, tecidos e confecções são produzidos de forma descentralizada, havendo diversificação de oportunidades. O ensino procura acompanhar a formação dos recursos humanos necessários e a viabilização dessa produção exige um aumento de salário das camadas compradoras desses produtos.

O desenvolvimento das regiões mais atrasadas diminui o ritmo da migração. Esta, no entanto, ainda prosseguiria até fins da década de 80. Mas uma política de reforço de cidades médias e da estrutura urbana, incentivos e subsídios ao trabalho (e não apenas ao capital) poderia desconcentrar a indústria paulistana, implantando fábricas que demandam mão de obra abundante em uma grande quantidade de cidades de cerca de 300.000 habitantes.

Nesta hipótese, supõe-se que a cidade de São Paulo alcançará uma população de 11,7 milhões, a região metropolitana 16,8 milhões e o Estado 28,2 milhões.

O cenário deveria ser completado com outras medidas, se quisermos descrever uma alternativa que produza, ao mesmo tempo, desenvolvimento e um melhor meio ambiente.

Para efeito deste cenário, em 1990 já estará vigorando a Lei do Solo Urbano que, conceitualmente terá separado o direito de propriedade do direito de construir sobre essa propriedade. E a Prefeitura terá, portanto, instrumentos fiscais novos para controlar preços de terra e densidades. Inversões do B.N.H. terão produzido estoques de terra para fins habitacionais e sociais, colocando-os à disposição de cooperativas de auto-construtores. Desta forma, a oferta para a ocupação do solo, poderá ser mais planejada e consentânea com interesses sociais e com possibilidades de atendimento de infra-estrutura e equipamentos.

O incentivo à criação de cooperativas de auto-construtores, financiados

pelo Sistema Habitação, mas com ampla liberdade de decisão, será durante essa década, um exemplo seguido pela sociedade, para os mais diversos fins. A administração local será descentralizada e a população de bairros terá voz ativa, através de um sistema de co-gestão, no orçamento metropolitano e nas decisões que se referem à prestação de serviços.

Até 1990, todos os automóveis estarão utilizando álcool para combustível, diminuindo a poluição hoje existente. Normas e exigências novas na construção de veículos terá diminuído o ruído que produzem. As fábricas que poluíram a atmosfera já estarão equipadas de filtros, ou terão alterado seu processo fabril ou terão deixado a Capital.

A descentralização e o sistema político-administrativo de co-gestão terá provocado movimentos culturais e o reconhecimento de valores ambientais nos bairros, aumentando o desejo de sua preservação.

O cenário deste "1990 - desejável" poderia ser completado com características mais genéricas e que também teriam seu efeito sobre a relação desenvolvimento - meio ambiente urbano. O ensino médio poderá alternar a formação intelectual com a produção industrial e agrícola. Um sistema informativo produzido pelos governos, mas fiscalizado pela sociedade civil, poderá trazer a telemática para nossa vida cotidiana multiplicando e acelerando as oportunidades do conhecimento e o usufruto das oportunidades oferecidas pela metrópole. A utilização de energia solar, por meio de satélite em órbita síncrona estacionária, substituindo parcialmente outras fontes de produção de energia elétrica, dará mais independência a certos países do terceiro mundo. A interdependência econômica, acelerada pelas empresas transnacionais, terá forte impacto sobre a divisão internacional do trabalho. E assim por diante: vivemos um período fértil em possibilidades. Mas, por importante que seja fixar metas e afirmar o que se deseja por desenvolvimento da América Latina, igualmente importante é investigar como atingir tais metas.

### 3. COMO FAZER? ESTRATÉGIA DE AÇÃO

Que instrumentos utilizar? Como se iniciam processos de mudanças que objetivem alcançar determinadas metas? Quem são os agentes sociais que, em cada caso, interveem, possibilitam e concretizam as transformações da realidade? Como pode e deve agir o planejador para induzir tais agentes e deslançar tais processos?

Para tornar mais claro meu pensamento, permitam-me abrir um parêntese, para dizer algo sobre planejamento e sobre modernização e desenvolvimento. Entendo planejamento como um instrumento de transformação da realidade; não é o único instrumento existente, mas constitui, para as instituições governamentais e para a sociedade civil, um instrumento racional e socialmente útil. Com este instrumento se estabelecem normas e se induz a ação dos agentes sociais (agregados segundo interesses) os quais realizam, na prática, a transformação da realidade.

Já vimos a importância dos aspectos modernos da cidade grande; esses aspectos revelam o estilo de vida copiado dos países industrializados. Este estilo é cada vez mais firmado, na medida em que empresas transnacionais dominam os mercados latino-americanos de bens de consumo. A modernização é uma tendência que corresponde à teoria do intervalo ("gap theory"); segundo esta, os países sub-desenvolvidos adotaram como modelo ideal a alcançar, o estilo de vida de um país industrializado. E toda a política econômica se esforça em aproximar-se dessa situação modelar, inicialmente importando produtos e, posteriormente, importando tecnologia insumos e máquinas para produzir aqueles produtos.

A generalização deste crescimento por modernização acabou gerando no mundo uma espécie de arquipélago de modernidade, cujas "ilhas", no oceano do sub-desenvolvimento, são constituídas pelos pequenos setores de alta renda, dentro das sociedades dos países periféricos.

Estes setores estão consolidando padrões de consumo muito semelhantes, contribuindo para uma homogeneização cultural mundial que acaba gerando as demandas de uma economia "apartheid"; nesta situação, com o auxílio dos meios de comunicação e com a capacidade de marketing das empresas transnacionais, cria-se facilmente uma ideologia de progresso, bastante popular e que substitue desenvolvimento pela modernização.

Para tornar clara a diferença, propomos definir desenvolvimento como sendo, ao mesmo tempo, (a) o crescimento da economia a fim de garantir empregos; (b) o aumento do nível da qualidade de vida; (c) a busca da equidade social, im-

Fechemos o parêntese e voltemos ao problema do impacto ambiental urbano, a fim de propor estratégias que melhorem a relação entre desenvolvimento e o meio ambiente.

Tanto a descrição da situação existente, como a descrição de dois cenários alternativos hipotéticos, permitem-nos de selecionar tópicos e de agrupar ações.

Sugiro uma estratégia de ação que se baseia em 4 políticas, obviamente relacionadas:

- a) política populacional nacional
- b) política intra-urbana 1: alternativas político-administrativas
- c) política intra-urbana 2: alternativas tecnológicas
- d) aspectos ideológicos: um novo estilo de desenvolvimento.

#### Política populacional

Para obter melhor relacionamento entre desenvolvimento e preservação do meio ambiente urbano, seria necessário, nas metrópoles e cidades médias, evitar o crescimento demográfico excessivo e excessivamente rápido. Para que a metrópole cresça menos e mais devagar seria preciso:

- a) diminuir a força de expulsão das regiões mais pobres;
- b) diversificar os destinos das correntes migratórias que persistirem.

O primeiro objetivo implica, no limite, em deixar de ser país sub-desenvolvido, anulando o diferencial de oportunidades entre as regiões de um mesmo país. A política econômica deve para tal, estabelecer metas explícitas e avaliar a eficácia de sua implantação. De pouco adianta declarar que é necessário fixar o homem ao campo, se a vida no campo é tão pior e tão mais limitada em oportunidades do que a vida na cidade. Além do que, o aumento da produtividade e as alterações tecnológicas ainda causarão algum exodo rural de qualquer modo: nos EEUU apenas 3% da população economicamente ativa vive no campo; compare-se este dado com os 40% hoje existentes no Brasil e com os dos demais países latino-americanos.

Tampouco, será uma campanha pela diminuição da natalidade que resolverá o impacto das migrações. O planejamento familiar, entendido como a liberdade de opção e decisão de cada casal de programar o tamanho de sua família, ocorrerá em função da elevação educacional da população; ele trará possivelmente uma diminui-

ção de pessoas nas famílias que, se mantidas na ignorância e pobreza, acabariam gerando, sem o querer, grande prole. Mas esta diminuição não deverá ter efeito sensível sobre o impacto migratório de que estamos falando; ele se dará lentamente e com o correr do tempo. Por outro lado, é de se supor que a mortalidade infantil diminua e que, assim, a expectativa de vida aumente.

Portanto o que importa às metrópoles na estratégia populacional é em primeiro lugar, diminuir as migrações e diversificar o seu destino.

Para atingir este objetivo, a política deveria claramente reforçar a rede urbana, concentrando indústrias novas ou resultantes de descentralização, num razoável número de cidades médias.

Para alcançar este re-direcionamento da população migrante, o governo pode dispor de alguns instrumentos de indução. Incentivos fiscais favorecendo certas regiões poderiam ser aperfeiçoados; mas, enquanto eles significarem um subsídio ao capital da empresa, poderá ocorrer que novas fábricas, em regiões atrasadas, ofereçam escassos empregos diretos, por serem extremamente modernas, automatizadas e "capital-intensive". Ainda não se tentou voltar este subsídio, visando a descentralização, para o aspecto "trabalho". Por exemplo: se o incentivo fosse representado por uma porcentagem menor, para a empresa, no recolhimento do INPS, sua folha ficaria menor e ela não teria vantagem em diminuir o número de empregados; é claro que os benefícios do trabalhador, seja previdenciários seja médicos, permaneceriam os mesmos, pois o subsídio seria compensado contabilmente dentro do INPS.\*

Estes e outros incentivos poderão reforçar a rede urbana e, conseqüentemente, diminuir o impacto ambiental decorrente da aglomeração grande.

Contudo, convém lembrar que em grandes metrópoles como São Paulo, mesmo que se obtenha a diminuição da migração, o tamanho já alcançado faz com que o próprio crescimento vegetativo constitua grave problema, ao nível de manutenção de qualidade de vida e ao nível da relação entre desenvolvimento e meio ambiente.

A grande massa de seus habitantes terá crescente percepção dos problemas e das carências (seja poluição, seja transporte) e crescerão as suas exigências e pressões sobre a administração municipal.

Portanto, mesmo que se adote e se tenha êxito na política antimigratória, ainda persistirá a necessidade de revisão na tributação nacional, a fim de fornecer recursos financeiros para atender demandas da população metropolitana.

\* Instituto Nacional de Previdência Social.



### Política intra-urbana I: alternativas político-administrativas

As metrópoles não podem ser administradas como uma cidade qualquer que ficou grande. Sem alterações qualitativas nos procedimentos administrativos, se gerará uma burocracia sufocante, afastando a sociedade do governo. E, com o tempo, se criarão procedimentos paralelos que, além de gerar conflito, aumentarão a ineficácia administrativa. Na situação atual a população sente-se abandonada e a administração não compreende nem acompanha mais o que está acontecendo na metrópole. Esta dificuldade, resultante do aumento do universo a administrar, poderia ser corrigido se se procedesse a uma descentralização em distritos e bairros, outorgando poder aos órgãos descentralizados, para gerir recursos financeiros em tudo aquilo (obras e serviços) que possa ser definido como de interesse local.

Para aumentar o encontro entre sociedade civil e governo, entre usuários da cidade e a administração, sugiro que todo órgão prestador de serviços seja orientado por conselhos mistos de (a) cidadãos representando a população da região, (b) cidadãos representando interesses classistas da região e (c) representantes governamentais. Este sistema de co-gestão deveria certamente manter a ação governamental fixada na prestação de serviços e em prioridades mais demandadas, evitando excessos tecnocráticos.

A título de exemplo citarei três casos em que, durante o período 1975 - 79, tentou-se em São Paulo fazer operar sistemas de co-gestão: (1) o Conselho de Governo; (2) os Conselhos de Desenvolvimento Regional; e (3) o Procon. Devo dizer, desde logo, que estas tentativas foram tímidas, hesitantes, devendo-se aprender talvez mais de suas fraquezas do que de seus resultados positivos.

Criou-se em 1975, ao nível do Estado de São Paulo, o "Conselho de Governo", como um processo de auxiliar o Governador em suas decisões; este Conselho não teria membros fixos, a não ser os Secretários de Estado os quais, no entanto seriam convocados apenas se o tema a ser debatido fôsse pertinente à sua pasta. Os demais membros, em número não fixado, seriam escolhidos, dependendo do tema, entre cientistas, empresários, profissionais, cidadãos que pudessem contribuir ao debate.

Desejava-se alcançar os seguintes objetivos:

- a) contribuir à re-democratização das instituições;
- b) partilhar decisões e responsabilidades entre governo e sociedade civil;
- c) obter maior respaldo às decisões governamentais;

- d) corrigir os vieses de enfoques exclusivamente governamentais no exame de problemas específicos;
- e) ser um primeiro passo para mudanças estruturais no exercício do poder.

O Conselho de Governo reuniu-se apenas 3 vezes, naquele período, para debater e aprovar:

- 1) programa de emergência no combate à encefalite;
- 2) política habitacional;
- 3) programa de apoio a cidades de porte médio.

Apesar de boas intenções iniciais, dos objetivos pretendidos apenas se alcançou um - o de respaldar ações governamentais para os temas acima. Houve resistência em adotar uma forma mais aberta e descentralizada de governar.

Os Conselhos de Desenvolvimento Regional (1 para cada uma das 10 regiões administrativas do interior) e o Consulti (Conselho de Prefeitos da Região Metropolitana de São Paulo) objetivaram aumentar a participação em decisões governamentais. O Consulti é composto de 37 prefeitos, discute e aprova programas e projetos de interesse metropolitano; substitue o inexistente nível metropolitano de governo, eterno problema de toda república federativa que contenha áreas metropolitanas; o Conselho possui um órgão executivo (Codegran) presidido pelo Governador do Estado. Não pode ser considerado como um exemplo de co-gestão e sim como um colegiado governamental; representa um aperfeiçoamento administrativo mas não um novo estilo de gerir os interesses públicos.

Já nos C.D.R. procurou-se inovar; os seus 25 a 35 membros representam os 30 a 50 municípios de cada região; mas essa representação é de natureza mista: representantes regionais de Secretarias de Estado, prefeitos eleitos por seus pares e pelas micro-regiões, o Prefeito da cidade mais importante, 3 representantes eleitos pelos sindicatos patronais do comércio, indústria e agricultura e outros 3 pelos sindicatos operários destes mesmos setores de atividades. A representação é ainda de maioria institucional mas, do ponto de vista de escolha de prioridades e do orçamento, o Governo do Estado não tem a maioria, fato este que é - no caso do Brasil - politicamente significativo. Outra característica aparentemente tímida, porém significativa: há uma verba do orçamento anual do Estado que é entregue a cada C.D.R. para que este a aloque livremente em obras ou serviços de interesse regional; esta entrega de recursos para uso desvinculado, é um passo descentralizador importante, face à atual centralização dos orçamentos.

A criação dos C.D.R. pretendeu ter um objetivo pedagógico, contradizendo o paternalismo que mantém o poder fortemente centralizado. Houve resistência e atraso na sua implantação e enquanto nalgumas regiões o órgão conseguiu alguma autonomia e espaço político, em outras regiões o atual governo estadual, de estilo fortemente paternalista e centralizador, conseguiu manobrar e dominar o C.D.R.

O terceiro exemplo foi a criação do PROCON - Conselho e Grupo Executivo de Proteção ao Consumidor. Inegavelmente a defesa do consumidor deveria nascer e se manter independente de governos e de produtores. No entanto, o consumidor brasileiro não tem as características do norte-americano ou do francês: ele constitui parcela pequena de população, consome produtos e serviços, é mais sujeito à tirania psicológica dos meios de comunicação, vive numa economia economicamente inflacionária, concentra-se em cidades e metrópoles onde a burocracia impera e os contatos inter-pessoais são difíceis. Disto resulta que, quando o consumidor é prejudicado, raramente se queixa, aceitando o prejuízo com fatalidade e resignação.

Ao criarmos o PROCON objetivamos, porisso: a) evidenciar que vale a pena reclamar, estimulando este hábito; b) colocar um órgão governamental ao lado do consumidor para procurar contrabalançar o domínio do produtor e do intermediário sobre o consumidor; c) melhorar a qualidade de produtos e de serviços.

O Conselho do PROCON é misto: metade é de representantes governamentais pertinentes ao tema; a outra metade de representantes de sindicatos operários, representantes da indústria e do comércio, entidades assistenciais, sindicato de jornalistas, etc.

A atividade do PROCON tem sido discreta: se, por um lado, empreendeu campanhas de cunho popular e preparou legislação (ainda não aprovada pelo Congresso) de proteção ao consumidor - por outro lado, as reuniões do Conselho dependem da convocação governamental, sendo que a atual administração ainda não o fez.

O efeito pedagógico é restrito, porém existente: outras entidades afins, de caráter não governamental, tem sido criadas e um razoável número de cidadãos aprenderam a reagir contra desonestidades flagrantes.

O que se pode concluir destes 3 exemplos, dentro do contexto deste Seminário? Em primeiro lugar que órgãos mixtos podem ser instrumentos de desestabilização da excessiva centralização de poder, mobilizando cidadãos em função de motivos específicos, ligados ao seu cotidiano. Em segundo lugar que esta tímida descentralização já é sentida como um perigo pelos que defendem estruturas fortemente centralizadas do poder. Em terceiro lugar que sistemas de co-gestão constituem esforços democratizantes, menos heróicos e grandiosos do que às vezes gosta-

ríamos; mas nem por isso devem deixar de ser reconhecidos como uma frente de luta, útil por dois motivos: (1) transformam as instituições de dentro para fora; e (2) vinculam-se a temas cotidianos, possuindo por isso capacidade de arregimentação a curto prazo.

Em que medida a co-gestão na administração poderia melhorar a relação entre desenvolvimento e o meio urbano? Se o usuário for representado em um órgão decisório, supõe-se que os problemas de curto prazo, aqueles que estão mais emergentes na vida cotidiana, os que afetam tópicamente a qualidade de vida - venham a exigir resposta nas decisões a tomar. Esta pressão e tendência poderão chocar-se ou integrar-se na perspectiva mais abrangente e de longo prazo de técnicos e planejadores; parece-me salutar esta diálogo e ocasional conflito.

A possibilidade de sistematizar um sistema de co-gestão entre governo e sociedade civil pode oferecer desdobramentos institucionais; por um lado, o sistema poderia vir a ser manipulado para camuflar conflitos e adiar soluções estruturais no que tange à representatividade política; mas, por outro lado, o sistema também poderia evidenciar a superioridade da participação sobre o estilo paternalista em que a população busca passivamente receber os favores de um "pistolão", confirmando uma hierarquia dependente e anti-democrática.

### Política intra-urbana 2: alternativas tecnológicas

Se para a infra-estrutura e equipamento de nossas cidades, adotarmos o caminho da modernização, isto é da cópia de modelos importados, dificilmente chegaremos a um nível razoável de atendimento. Porque a tecnologia européia é cara, são possível para cidades de crescimento lento. Para uma cidade européia que possui 95% dos seus domicílios servidos por uma rede de esgotos, o que resta fazer? Investir para cobrir o pequeno deficit de atendimento. Não cabe, questionar se a tecnologia utilizada é, hoje, a melhor, pois a inércia do investimento já realizado, é enorme. Mas o que ocorre em tanta cidade latino-americana, em que apenas 5% dos domicílios são servidos por uma tradicional rede de esgotos, cuja tecnologia ascende à "cloaca máxima" dos romanos isto é à coleta e canalização do esgoto, levado para algum curso d'água distante? Aí sim, cabe questionar: será esta a única, a melhor, a mais adequada tecnologia? Devemos coletar para tratar em grande quantidade ou poderíamos partir para o tratamento do esgoto a nível da casa, do bairro ou da sub-bacia? De forma semelhante é legítimo supor que a chamada "crise do petróleo", resulte em diversificação energética e em inovações tecnológicas com impacto sobre os hábitos de vida urbana.

Sugiro ser imprescindível investir na pesquisa e implantação de tecnolo

gias alternativas para a infra-estrutura e equipamento de nossas cidades. Fossa scépticas produzindo gás metano, lagoas de oxidação de pequeno porte, solo-cimento para pavimentação, re-utilização do bonde, ciclovias e melhor uso da bicicleta, com a criação de sistemas mistos de transporte, melhor uso coletivo do automóvel, criação de unidades de vizinhanças mediante expedientes urbanos singelos, etc.

Estas tecnologias alternativas produziriam menor cirurgia urbana e poderiam tomar e, consideração a preservação do meio ambiente, como um dos parâmetros necessários.

Contudo, convém dar maior objetividade a estas propostas alternativas a fim de não resvalarmos para um empirismo que rejeita conhecimentos tecnológicos ' importados apenas pelo fato deles serem habituais, ou importados. A volta ao bom senso e a preocupação por soluções menos onerosas e sofisticadas, tem resultado ' às vezes em propostas (inicialmente vindas da Europa e dos EEUU) próximas da "sobrevivência na selva". Inegavelmente há situações e regiões do mundo em que ' o forno solar e a captação de água de chuva representam o único recurso disponível; mas a maior parte dos países periféricos apesar de pobres e marginais, já não ' aceitam soluções tão próximas do neolítico. No Brasil, apesar de haver pobreza e fome, 85% da população assiste televisão e elabora expectativas sofisticadas. É preciso, porisso, distinguir entre "engenhosidade primitiva e artesanal" e "adequação tecnológica aos recursos do meio ambiente".

#### Aspectos ideológicos: um novo estilo de desenvolvimento

No entanto para produzir e implantar tais estratégias de transformação, não há apenas "grandes interesses" a vencer. Há também que se vencer o hábito, a educação alienada recebida, a formação técnica baseada na experiência europeia, a atração pelo conforto da mera modernidade, o individualismo e o imobilismo do baixo nível de consciência política e, mesmo, de consciência cívica, frequente entre ' técnicos, entre políticos e entre cidadãos.

O atual estilo de vida, consumista e voraz, não predispõe a um bom equilíbrio entre desenvolvimento e meio ambiente. Este estilo é mantido e confirmado por toda uma estrutura de propaganda massiva: a televisão ainda não nos diz o que pensar, mas certamente já nos dá o repertório sobre o que pensar. E a maior parte dessa propaganda é ocupada ( no Brasil) por bens de consumo produzidos por empresas transnacionais. Se examinarmos os 20 maiores anunciantes de 1978, no Brasil, verifica-se que, excetuando-se 5 bancos, 2 empresas prestadora de serviços (financeiro e de transporte: Delfin e Vasp), as demais 13 são todas empresas produtoras de bens de consumo (toucador, alimentos, brinquedos e automóveis):

BRASIL: Maiores Anunciantes - 1978

<u>ANUNCIANTE</u>		<u>VERBA (Cr\$ 1000)</u>
Gessy Lever	T*	289.084
Souza Cruz	T	261.739
Nestlé	T	177.109
Colgate Palmolive	T	167.101
Jonhson e Jonhson	T	124.576
Bradesco	N	116.310
Banespa	N	115.150
Reynold's	T	108.992
Estrela	N	108.609
Phillip Morris	T	107.291
B. Brasil	N	105.379
Cx. Econ. Federal	N	99.562
Delfin	N	97.529
V.W.B.	T	95.229
Coca Cola	T	87.021
Fiat	T	85.268
LPC	N	76.973
Mercantil	N	70.978
Vasp	N	70.946
Orniex	T	65.787

Desta lista, o grupo das empresas transnacionais dispendem Cr\$ 1.503.410 enquanto o grupo das nacionais dispendem Cr\$ 927.223. O modo percentual deste dispêndio, por veículo, foi o seguinte:

	(em porcentagem)	
	nacionais	transnacionais
Televisão	68	80
Rádio	13	5
Revista	8	10
Jornal	10	3
Out door	1	1
Cinema	0	1
	<u>100</u>	<u>100</u>

\*N= Nacional      T=Transnacional  
 Fonte: Sercin/Jan/Dez/78

É muito grande, em todos os estratos sociais, a presença em nossa vida cotidiana, da oferta de produtos que definem um estilo de vida, cujos principais produtores são empresas transnacionais. Elas não objetivam maquiavêlicamente prejudicar o meio ambiente; elas apenas objetivam vender seus produtos que são os mesmos que produzem alhures, especialmente nos países industrializados. Mas elas realizam este objetivo com grande eficácia. E, assim, marcam os parâmetros de um estilo de vida que passa a impor a aquisição desses bens de consumo, criando uma demanda efetiva a partir de uma necessidade psicológica e cultural.

A transnacionalização da economia aponta, após 300 anos de fusão, uma volta à separação entre soberanias nacionais e interesses econômicos de empresas; a mudança está-se cristalizando com rapidez e não pode ser medida apenas em termos de divisão internacional do trabalho. O já existente mercado global, indica também a existência de demandas globais e uma tendência à homogeneização de hábitos de consumo.

Por outro lado para balizar as possibilidades de agir na criação e divulgação de novos valores, capazes de definir e valorizar um outro estilo de vida, convém lembrar as perspectivas da telemática (telecomunicações e informática) no futuro próximo. Estas perspectivas podem constituir um instrumento para retirar dos produtores transnacionais, o domínio na definição de estilos de vida; mas também existe o risco desse instrumento vir a reforçar esta tendência. Suas perspectivas fornecem o parâmetro das dificuldades que devemos enfrentar para conseguir alterações nos estilos de vida.

Com efeito, a partir de 1950, uma série de invenções resultaram na enorme potencialidade da informática: ao substituir as válvulas, os transistores tornaram factível a construção em série e a popularização de computadores; na substituição pelos circuitos integrados (1965) tornaram os computadores mais compactos e a operação muito mais econômica. No entanto, a criação de linguagens exotéricas ("Cobol", "Fortran", etc) e a necessidade de acesso sequencial ao estoque informativo, ainda reduzia o uso de computadores a elites empresariais.

Com a invenção e desenvolvimento dos micro-processadores obteve-se um acesso mais simples e direto às informações desejadas e se possibilitou aumentar consideravelmente o seu estoque. Por outro lado a linguagem de acesso tende a se aproximar da vernacular, mantidos alguns códigos; e os terminais deixaram de ser passivos, permitindo ao usuário um diálogo com o estoque informativo ( terminais "inteligentes" interagindo com os bancos de dados ).

Se estas inovações ocorreram no campo da informação e dos computadores, alterações de igual importância tem ocorrido no campo da transmissão, isto é: das telecomunicações. O telefone, o rádio, a televisão possuem tecnologias inden-

dentos. Hoje cada vez mais as transmissões analógicas são traduzíveis em termos de transmissões numéricas, permitindo o intercâmbio entre aqueles três sistemas de telecomunicação. O telefone de teclado, associado às já existentes centrais computadorizadas, emitirão sinais numéricos; o mesmo ocorrerá com a televisão e o rádio.

A colocação em órbita de satélites destinados a distribuir globalmente sinais gerados por telefones, rádio e televisão e a facilidade com que hoje são estes sinais recebidos, globalizarão a informação. Obter-se-á muito em breve tanto a transparência de um sistema de telecomunicação para outro, como a transparência geo-política do mundo em relação aos sinais e informações emitidas.

Estas realidades abrem a perspectiva, durante a década de 80, da montagem de bancos de dados extremamente significativos para as sociedades, acarretando a obrigação de estabelecer políticas que relacionem a telemática com o desenvolvimento que cada Nação pretenda ter. Como fazer para que estas potencialidades possam servir alterações de estilo em lugar de confirmar e ampliar o consumo com agravamento dos impactos sobre o meio ambiente?

Convém sublinhar a importância de se estabelecerem políticas, neste campo, para a década de 80, pois no futuro da telemática se dramatizará o diálogo entre duas estruturas substantivas de poder: os governos e algumas empresas transnacionais. Deve-se ter em mente que, na montagem de sistema telemáticos, há diversos agentes participantes: instituições por ora governamentais lançando foguetes (NASA), construtores de satélites, privados e transnacionais (Rockwell, IBM), programadores de bancos de dados (IBM, instituições públicas e privadas) e os usuários (sociedade civil etc). Parece-nos fundamental estabelecer estratégias que ampliem o poder dos consumidores da informação, da sociedade civil, sobre os produtores de informações e sobre os sistemas de sua disseminação.

Assinale-se ainda que hoje a IBM é neste campo, aquilo que a General Electric era, no fim do século passado, no campo da eletricidade. Com Edison, a G.E. levou a energia para nossa vida cotidiana moldando hábitos de consumo importantes. O que farão a IBM e seus concorrentes? Quais os novos hábitos a serem gerados pelo uso cotidiano e individual do computador associado a bancos de dados? Que meios existem para introduzir outros valores alterando, mesmo que insignificamente, o estilo de vida? De que forma esta potencialidade poderão servir a democracia, em lugar da perspectiva, igualmente existente, de aumentar os controles anti-democráticos?

Mudar o estilo de vida, mesmo que objetivando metas tão nobres quanto a obtenção de um melhor relacionamento entre desenvolvimento e meio ambiente urba-



no, implica em grande esforço ao nível da cultura, dos hábitos. Por um lado creio que os Estados tem força suficiente para dialogar e exigir das empresas transnacionais, formas de atuação que não prejudiquem o meio ambiente. As TR estão vivendo, a seu modo, uma fase de liberalismo em que planejamento, associação de interesses, postura ética com relação às Nações e aos Estados - constituem problemas a serem ainda equacionados. A América Latina deveria amadurecer seus conceitos de desenvolvimento e de interdependência, a fim de elaborar e negociar com as TR as regras do jogo. Não se pode esquecer que nossos países possuem pelo menos três fatores importantes para entrar no diálogo: recursos humanos abundantes (em número, em criatividade e, com o tempo, como mercado interno); recursos naturais de crescente raridade; e poderes estatais suficientemente fortes para serem negociadores à altura das transnacionais. Por outro lado é preciso que a população acredite que nem tudo que é moderno, é bom; é preciso que assuma compromissos com preservação da natureza e manutenção de equipamento coletivo. Em Salvador (Bahia) estamos iniciando um trabalho que tem por objetivo transformar "a rua de ninguém na rua de todos". Hoje a rua é uma lata de lixo; será possível transformá-la em um bem coletivo? Somente na medida em que este espaço público for apropriado pelos seus usuários. Esta elevação de consciência cívica e política só se obtém, por dois caminhos: o da educação (formal e informal) e o da participação, a fim de criar aquele mínimo de amor pela coisa pública, de sentimento de apropriação e integração social que caracteriza as sociedades democráticas.

Jorge Wilhelm

Rua Bocaina, 91

05013 - São Paulo - Brasil

(011) 65.0304