

CRESCIMENTO URBANO X ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS: A CONTINUIDADE DE PROCESSOS INSUSTENTÁVEIS

CRECIMIENTO URBANO x ASENTAMIENTOS PRECARIOS: LA CONTINUIDAD DE PROCESOS INSOSTENIBLES

Anna Karina Borges de ALENCAR¹

RESUMO

O presente artigo aborda a temática do desenvolvimento urbano, sob o aspecto do acesso à cidade e à sustentabilidade urbana a partir da ótica dos assentamentos humanos precários. Assim, tem como objetivo refletir sobre o processo intensificado de crescimento das metrópoles brasileiras, em meio a globalização hegemônica vivenciada, versus as condições de acesso à cidade da população pobre. Visando contribuir para a análise dos desafios em busca de uma cidade sustentável, tomou-se como ponto central de referência teórica os discursos da sustentabilidade urbana. Para tal, discutiu-se os desafios e perspectivas para a sustentabilidade urbana, com base em alguns conceitos sobre a problemática urbana e ambiental. Para tanto, foi realizada uma análise rápida do Recife, a qual continua representando um forte traço de desigualdade e exclusão socioespacial refletidos pela dualização da cidade formal e da cidade informal que em seus inúmeros assentamentos precários permanecem ocupando as áreas ambientalmente frágeis como margens de rios, manguezais e áreas de morros.

Palavras-chaves: Crescimento Urbano; Sustentabilidade Urbana; Assentamentos Precários; Áreas Ambientalmente Frágeis.

RESUMEN

Este artículo se centra en el tema del desarrollo urbano, bajo el aspecto de acceso a la ciudad y la sostenibilidad urbana desde la perspectiva de los asentamientos precarios. Por lo tanto, tiene como objetivo reflexionar sobre el proceso de crecimiento intenso de las ciudades brasileñas, en medio de la globalización hegemónica, en comparación con las condiciones de acceso a la ciudad por los pobres. Con el objetivo de contribuir al análisis de los desafíos en la búsqueda de una ciudad sostenible, se tomó como punto de referencia central los discursos teóricos de la sostenibilidad urbana. Con este fin, se discutió los desafíos y perspectivas para la sostenibilidad urbana, basado en algunos conceptos sobre temas urbanos y ambientales. Por lo tanto, fue hecha una rápida análisis de Recife, que sigue representando una fuerte vena de desigualdad y exclusión socioespacial que se refleja en la dualización de la ciudad formal y la ciudad informal, que en sus múltiples barrios pobres permanecen ocupando las áreas ambientalmente frágiles, tales como márgenes de ríos, manglares y áreas de colinas.

Palabra-claves: Crecimiento Urbano; Sostenibilidad Urbana; Asentamientos Precarios; Áreas Ambientalmente Frágiles.

¹ Doutoranda em Desenvolvimento Urbano na UFPE. Bolsista da CAPES e Professora Substituta na UFPE / CTG. E-mail: anna_alencar@yahoo.com.br

INTRODUÇÃO

O processo de intensificação da urbanização e o modelo adotado nas cidades brasileiras, típico das cidades denominadas por Maricato (2007) de “capitalismo periférico”, como a metrópole Recife, na qual segundo dados apontados pelo Atlas de Desenvolvimento Humano do Recife (2005), mais da metade de sua população vive em assentamentos precários / ou informais, associados ao modo de produção capitalista apresentam componentes bastante visíveis de insustentabilidade ambiental urbana, atrelados aos processos de expansão e transformação urbana, os quais têm proporcionado a baixa qualidade de vida à grande parcela da população.

A magnitude da pobreza nas metrópoles brasileiras revela-se claramente no espaço urbano fragmentado: de um lado, tem-se a cidade formal, na qual está concentrada boa parte dos investimentos públicos e a atenção do planejamento urbano. Pode-se citar como modelo típico desta vertente, os condomínios e bairros fechados de alto padrão, os quais se auto intitulam de “cidades sustentáveis”. Recentemente a Região Metropolitana do Recife tem sido campo para o lançamento de diversos projetos imobiliários privados, denominados de “novos núcleos urbanos” que buscam tirar proveito dos grandes investimentos industriais que estão em curso nesta região.

Do outro lado, a antítese absoluta deste modelo, a cidade informal, relegada às benfeitorias e investimentos públicos, que se reproduz na ilegalidade urbana, sem nenhum atributo da urbanidade, acentuando as diferenças socioambientais. A precariedade e a ilegalidade são seus atributos principais contribuindo para a formação de espaços urbanos insustentáveis, que atingem não somente a população que ali habita mais o conjunto da sociedade que vive nas cidades. (BONDUKI, 2010)

Assim, segundo estudos apontados por Bonduki (2010) em grande parte do território das metrópoles brasileiras, como Recife, significativa parte da população permanece sem acesso aos padrões adequados de habitabilidade urbana e à cidade. Deste modo, esta população excluída do processo formal de acesso à terra urbanizada, na busca de responder as suas necessidades de moradia vem ocupando historicamente as áreas ambientalmente frágeis das cidades, as quais, até o momento, têm despertado pouco interesse para o mercado imobiliário.

Estas áreas são desvalorizadas pelo processo formal de urbanização por causa da dificuldade de ocupação determinadas pelas características ambientais. Comumente estas

ocupações ocorrem em margens de córregos, rios, mangues, encostas deslizantes, várzeas inundáveis, matas e demais áreas de proteção ambiental. A outra dificuldade que faz com que o mercado imobiliário tenha pouco interesse pelas áreas ambientalmente frágeis é que normalmente estas áreas têm restrições jurídico-fundiária determinadas pelo poder público através das leis de proteção ambiental, e assim estas não têm valor de troca / ou venda para o mercado imobiliário formal que não pode regularizá-las.

A ocupação desordenada; a ausência de infraestrutura, como exemplo de saneamento básico, saúde, transporte público, poluição da água, do ar e das paisagens; a falta de áreas verdes nas cidades, aliados ao planejamento excludente vêm contribuindo para degradação da qualidade de vida do homem nas cidades. Em meio a este cenário, há uma grande dúvida sobre o futuro das cidades, e de como aproximar todos os cidadãos ao direito à cidade, principalmente a população de baixa renda², que sem acesso ao espaço urbano formal e legal, vem multiplicando os assentamentos precários nas áreas ambientalmente frágeis, áreas de proteção ambiental.

Atualmente, a temática da sustentabilidade é um dos pontos centrais nas discussões sobre o futuro das cidades. No Brasil, este tema vem sendo discutido desde a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - Rio 92 e a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II. De tal modo que a discussão sobre a construção de cidades sustentáveis tem como objetivo a busca do equilíbrio entre as práticas socioeconômicas e ecológicas desenvolvidas pelo homem, que possam proporcionar um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Entretanto, percebe-se nos discursos dos agentes dominantes que as questões relacionadas a problemática ambiental urbana, com soluções consistentes para a requalificação da qualidade de vida e dos espaços construídos, está bem longe de ser o centro das preocupações. Observa-se que o tema do meio ambiente ainda é tratado em alguns instrumentos da política de desenvolvimento e expansão urbana, apenas como áreas verdes ou de preservação ambiental, quando já é sabido que o meio ambiente não se restringe ao conjunto de dinâmicas e processos naturais, mas das relações entre estes e as dinâmicas e processos sociais. (SPOSITO, 2005) Desta forma constata-se que os loteamentos e a ocupação do espaço urbano desconsideram completamente a dinâmica ambiental, não se percebe uma conexão entre o planejamento urbano com o planejamento ambiental das cidades.

² Definiremos como população de baixa renda, as famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos, que é uma referência muito utilizada nas políticas habitacionais.

Intui-se que a situação de degradação ambiental se agrava mais ainda nos assentamentos precários, onde vivem, segundo dados do último Censo de 2010, mais de 11 milhões de brasileiros, excluídos do mercado imobiliário e ignorados pelo planejamento urbano. Deste modo, a população de baixa renda se instala em áreas ambientalmente frágeis, já bastante vulneráveis, degradando ainda mais o meio físico, sendo estes, quem mais sofrem os efeitos negativos desta degradação ambiental. (MARICATO, 1994) Portanto, apesar da constante divulgação da temática sobre o desenvolvimento sustentável e caminhos para cidades sustentáveis, percebe-se que ainda existem importantes questões representadas nas contradições urbanas.

De tal modo, o presente trabalho, de caráter teórico reflexivo, tem como objetivo refletir sobre o processo de desenvolvimento urbano, com foco no aspecto do acesso à cidades justas e menos desiguais, diante do atual cenário de urbanização excludente. Tendo em vista colaborar para a análise dos desafios em busca de que seria uma cidade sustentável, tomou-se como ponto central de referencia teórica os discursos da sustentabilidade urbana. Para tal, discutiu-se preliminarmente alguns desafios e perspectivas para a sustentabilidade urbana, com base em alguns conceitos sobre a problemática urbana e ambiental.

Logo, o presente artigo se propõe a trazer á tona, algumas questões que estão atreladas ao desenvolvimento urbano, o acesso à cidade e à sustentabilidade urbana a partir da ótica do ambiente construído degradado em sua essência: os assentamentos humanos precários. Entende-se que a ocupação de áreas ambientalmente frágeis, pela população de baixa renda no Brasil, está associada à dificuldade de acesso a condições adequadas de moradia, de modo que esses problemas resultam numa mesma questão socioambiental. Portanto, para expressar a problemática ambiental urbana das metrópoles brasileiras, se fará uma rápida análise da cidade do Recife, considerada uma das metrópoles mais pobres do país a qual apresenta uma forte desigualdade social refletida nos inúmeros assentamentos precários em seu tecido urbano.

A CONCEPÇÃO DA SUSTENTABILIDADE URBANA NO CONTEXTO POLÍTICO ATUAL

A sociedade atual vem sendo forçada a tomar consciência dos problemas ambientais urbanos provocados pelo desenvolvimento insustentável. A preocupação com os efeitos gerados pelo modelo de desenvolvimento industrial em curso se deu na década de 1970, em função da crise do petróleo que serviu de alerta sobre o esgotamento dos recursos naturais, e despertou a consciência da sociedade em relação à degradação do meio ambiente demonstrando a fragilidade da continuidade do sistema, bem como da própria sobrevivência da humanidade.

O conceito de desenvolvimento sustentável surgiu, neste contexto, da Estratégia Mundial para a Conservação (World Conservation Strategy) lançado pela União Mundial para a Conservação - IUCN e pelo Fundo Mundial para a Conservação - WWF amparados pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA. (FRANCO, 2000) Em 1987 a Organização das Nações Unidas - ONU lançou o Relatório de Brundtland com o *“Nosso Futuro Comum”* elaborado pela comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, provocando uma reflexão sobre a influência da ação humana no meio ambiente, defendendo o chamado desenvolvimento sustentável.

Originalmente este termo propunha uma harmonização entre o desenvolvimento socioeconômico com a conservação do meio ambiente, apontando que para se alcançar a conservação dos recursos naturais do planeta seria necessário um desenvolvimento que diminuísse a pobreza que aflige milhões de pessoas em todo o mundo. Porém, a definição de desenvolvimento sustentável, publicada no Relatório Brundtland, como “aquele que responde as necessidades do presente de forma igualitária, mas sem comprometer as possibilidades de sobrevivência e prosperidade das gerações futuras” (WCED, 1987) foi a que ficou consagrada.

O termo sustentabilidade é muito amplo e complexo, considerado por muitos autores como um conceito ainda em construção. Acselrad (1999, p80) considera que a sustentabilidade é vista como *“um princípio em evolução”*, que poucos sabem o que é, e que necessita de muita pesquisa adicional. Segundo o autor o termo sustentabilidade está associado a diversos outros termos como desenvolvimento sustentável ou sustentabilidade urbana que o torna mais compreensível, pois se apóia em outros conceitos já amadurecidos como desenvolvimento e urbano. No Brasil, o desenvolvimento sustentável tem sido bastante discutido e debatido desde o encontro mundial, vulgarmente conhecido como ECO – 92, ou *“Cúpula da Terra”*, entretanto pouco tem se feito a nível político e econômico para a sua efetivação.

O que se observa nas cidades brasileiras é a materialização da dualização funcional do espaço, representada pela fragmentação da cidade formal e da cidade informal, processo que institucionaliza a divisão social do espaço e que impõe riscos ambientais àqueles já degradados. (BONDUKI, 2010) Desta forma, a “incapacidade” de regular os espaços urbanos seria um obstáculo à construção da sustentabilidade urbana. Acselrad (2004) aponta que tudo que diz respeito ao ordenamento espacial regulamentar da cidade, inclusive suas dimensões ecológicas, se esvai em ausência de forças de coordenação, que são eventualmente substituídas pela auto-organização da “governança corporativa”, da parceria privado-privado, ou seja, pelos próprios capitais em competição (ACSELRAD, 2004, p. 31).

Segundo Franco, (2000, p26) para que se consiga implantar o desenvolvimento sustentável “são necessárias mudanças fundamentais na maneira de pensar, viver, produzir, consumir...” Segundo a autora os quatro fatores de ordem antropogênica que mais influenciam na sustentabilidade urbana ambiental são: a poluição, a pobreza, a tecnologia e o estilo de vida. Já Acselrad (2004) aponta que a apropriação do conceito da sustentabilidade seria apenas mais uma parte de um novo modo de regulação urbana “capaz de integrar duravelmente na dinâmica reprodutiva a própria desigualdade constitutiva das cidades em que convivem a marginalidade avançada e o rentismo urbano” (Ibidem, 2004, p29). Para tanto, entende-se que colocar o discurso em prática, em busca de um ambiente socialmente justo e ecologicamente equilibrado, é uma tarefa excessivamente difícil, já que implica na revisão radical das bases econômicas políticas e ideológicas que sustentam o desenvolvimento urbano desigual e predatório no Brasil.

Em relação a prática do planejamento urbano no Brasil, surge por volta da década de 1970, perante a crise do fordismo / taylorismo, uma nova matriz de planejamento, adivinda da gestão empresarial e fundamentada na idéia da cidade como instrumento de crescimento, ou seja, “instrumento urbano de gerar renda”, que se lançou como planejamento estratégico. Com base nesta matriz, só sobreviverão no mundo global competitivo, os locais que conseguirem uma parceria entre as elites fundiárias e os empreendedores de negócios provenientes das probabilidades econômicas dos lugares, visando o crescimento econômico a qualquer custo através da aquisição de vantagens na competição entre lugares pela atração do escasso e volátil capital internacional. (ROMERO & SILVA, 2011)

Assim, na ansia de se manter no mercado mundial e atrair os capitais internacionais, os estados e municípios brasileiros tem mantido políticas urbanas e ambientais mais permissivas, por meio de “doações” de terrenos, isenção de impostos, e vantagens ambientais com flexibilização das leis urbanísticas de ordenamento do território. (ROMERO & SILVA, 2011) Diante disto, percebe-se que a sustentabilidade urbana tem se limitado a um artifício discursivo como marketing de “ecologicamente correto” para que as cidades consigam atrair mais investimentos externos. Dessa forma, as políticas sociais permanecem sendo substituídas por um “empreendedorismo urbano” cujo sucesso depende do emprego e da renda, ficando os problemas da marginalização social na dependência das iniciativas das próprias organizações da sociedade.

O CRESCIMENTO DAS CIDADES BRASILEIRAS E DA INSUSTENTABILIDADE URBANA

A intensa urbanização no Brasil, das últimas cinco décadas aconteceu de forma acelerada e caótica, atendendo aos interesses da produção capitalista e do desenvolvimento econômico, o que provocou a exclusão da maioria da população ao acesso a bens, serviços e direitos. Dentro deste período, a população brasileira urbana cresceu mais de 100 milhões de pessoas, sendo que mais de 84% de sua população vivem nas cidades urbanas. (IBGE, 2010) De acordo com o último levantamento realizado pelo Censo 2010, naquele momento havia 15 cidades brasileiras com mais de 1 milhão de habitantes e em todas elas ocorreram características idênticas em relação a expansão urbana: predominou a expansão periférica como condutor da urbanização do território metropolitano, acirrando os loteamentos ilegais, a autoconstrução e os distantes conjuntos habitacionais populares de produção pública.

Vivemos cada vez mais em áreas urbanas, fragmentadas e sujeitas ao conflito. No decorrer dos anos 1990/2000, o processo de urbanização no Brasil tem passado por uma transformação de escala, inserindo-se numa escala global. O paradigma do Estado provedor é aos poucos substituído pelo de um Estado de tendência liberal. A visão integrada da cidade e da sociedade dá lugar aos interesses particulares, sendo substituída pela concepção de locais estratégicos, pelo planejamento das áreas de risco. Assim a cidade passa a ser regida pelo capital imobiliário vinculado ao capital financeiro, ao capital corporativo e ao aparato de Estado cada vez mais conduzido pela lógica empresarial. (ROMERO & SILVA, 2011)

Diante deste cenário, parte-se da hipótese que o princípio gerador da crise urbana está no sistema macro econômico, ou seja, na relação e no modo de produção capitalista predominantemente desigual, que divide a sociedade em: os que têm direito e os que não têm direito à cidade. Assim, caminha-se para a construção de um ambiente construído fisicamente complexo e caótico, que desrespeita os recursos naturais e as possibilidades dos recursos urbanísticos para o benefício da coletividade.

Obtivemos inúmeras conquistas institucionais, na última década, como: o Estatuto das Cidades; a retomada das políticas de habitação, saneamento, mobilidade urbana e de resíduos sólidos; a aprovação / revisão de planos diretores; a criação do Ministério das Cidades. Com a criação do Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001), uma nova perspectiva sobre a questão da habitação foi lançada, baseada na noção do direito à cidade, com o objetivo de concretizar a função social da propriedade.

Para a política habitacional, o Estatuto trouxe avanços no sentido de articular as demandas por moradia à política urbana. Por meio deste marco legal, criou-se a possibilidade de ampliar o mercado da moradia popular através da pressão exercida pela utilização dos vários instrumentos de gestão e de desenvolvimento urbano, no sentido de obrigar a utilização dos vazios urbanos, acarretando no aumento da oferta de moradias e teoricamente na diminuição do seu preço.

Este instrumento também trouxe a regulamentação para a delimitação de áreas já servidas por infra-estrutura urbana e social para construção de habitação popular (Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS) e também a consolidação de assentamentos desprovidos da segurança de posse através da utilização de mecanismos de usucapião coletivo incentivando a lógica de redistribuição de renda a partir de mecanismos de melhor localização das populações no tecido urbano.

Assim, tendo como base o Estatuto da Cidade, pode-se observar a construção de um projeto político baseado na integração das políticas urbanas. Entretanto, acredita-se que mesmo com todos estes avanços na política pública, sem uma consistente reforma fundiária e imobiliária, numa sociedade persistentemente desigual, no lugar de um desenvolvimento socialmente justo e ambientalmente equilibrado, o crescimento urbano continua reproduzindo características históricas de desigualdade e degradação ambiental.

Os assentamentos precários são uma realidade de longa data nas cidades brasileiras, especialmente nas metrópoles que cresceram rapidamente com o processo de industrialização. Segundo estudos realizados por Maricato (2012) mesmo a população que tem trabalho formal, permanece excluída do mercado imobiliário, o qual privilegia os ganhos especulativos. Depois de um longo tempo sem uma política nacional de habitação, desde a extinção do BNH em 1986, as políticas governamentais criadas para resolver a questão habitacional apresentaram grande descontinuidade, com iniciativas que iam desde programas de governos locais a iniciativas privadas. Nas décadas de baixo crescimento econômico e diante da ausência de uma política habitacional e urbana (1980, 1990) o déficit habitacional apresentou um crescimento explosivo.

Na tentativa de mudar esta realidade e dar prioridade à população de baixa renda, desde o início da década de 2000 o governo federal teve como objetivo, dentre outras medidas, expandir o mercado reservado à população de classe alta, para que atendesse também a classe média e assim pudesse direcionar os recursos financeiros que estavam sob gestão federal para as faixas abaixo de cinco salários mínimos, onde se concentrava 92% do déficit habitacional, a grande maioria da população brasileira. (MARICATO, 2012) Entretanto, apesar da

disponibilização dos subsídios para a população de baixa renda, por meio do Programa habitacional Minha Casa Minha Vida, como não houve uma reforma fundiária, este programa tem aumentado ainda mais a especulação imobiliária e a elevação dos preços da terra e dos imóveis.

Bem distante de um modelo sustentável, o que se tem visto é a continuidade da fragmentação das cidades, por meio dos processos socioespaciais de construção das metrópoles contemporâneas manifestando-se no reconhecimento de uma cidade formal assumida pelo poder público, onde se concentram considerável parte dos investimentos urbanos, e de outra, construída à sua margem, a cidade informal, da expansão urbana ilegal e da exclusão social, compreendendo o conjunto de formas assumidas pelos assentamentos precários: loteamentos clandestinos / irregulares, favelas, cortiços...

A RELAÇÃO ENTRE OS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS E AS QUESTÕES SOCIOAMBIENTAIS

Mesmo diante da imprecisão de dados sobre os assentamentos precários no Brasil, estima-se que as metrópoles brasileiras passaram a concentrar nas últimas décadas até 50% de sua população morando em favelas, mesmo com a mudança³ no padrão de crescimento das cidades e migração interna rumo ao Centro oeste e ao Norte do país, impulsionados pelas demandas do capitalismo global, em particular, das commodities. (BONDUKI, 2010) Entretanto as regiões metropolitanas continuam sendo as mais populosas e ampliando os territórios ilegais e irregulares (IBGE, 2010). As áreas servidas com infraestrutura, emprego e qualidade urbana, permanecem nas mãos de pouco, enquanto que as áreas desprovidas das benfeitorias urbanas crescem a cada dia provocando graves problemas socioambientais conforme apontam alguns autores como Bonduki (2010) e Maricato (2007), dentre outros.

Em presença do crescimento⁴ exponencial da população moradora nos assentamentos precários, que segundo dados⁵ levantados pelo IBGE (2010), ao comparar com o levantamento

³ Os municípios que apresentaram os mais expressivos crescimentos no período 2000-2012 foram aqueles com população entre 100 mil e 500 mil habitantes, demonstrando que o dinamismo populacional do Brasil continua seguindo novas rotas, particularmente rumo ao interior. (IBGE, 2010).

⁴ No estudo realizado em 1990 havia 4,48 milhões de pessoas (3,1% da população) que viviam nos assentamentos subnormais. Em 2000 esta população aumentou para 6,53 milhões (3,9%), e em 2010 o Brasil tinha 11,42 milhões (6%) de pessoas vivendo em favelas, palafitas ou outros assentamentos irregulares.

⁵ Autores como Bonduki (2010), Marques (2007), Maricato (2012), Pasternack (2008), dentre outros apontam que os dados levantados pelo IBGE são subdimensionados, devido à metodologia utilizada na

realizado há vinte anos, aponta que quase triplicou neste período a proporção de brasileiros que vivem nos aglomerados subnormais, intui-se que o discurso dominante da busca pela sustentabilidade, não tem provocado alterações estruturais no espaço urbano, mas antes de tudo, tem servido ao discurso da competitividade das cidades no cenário global, utilizado como estratégia para valorizar as vantagens territoriais e aumentar a atratividade e o poder. Deste modo, a qualidade dos espaços urbanos fica sempre em segundo plano, sobretudo as áreas ambientalmente frágeis, que estão sob ameaça, sendo cada vez mais ocupadas pela população de baixa renda que não consegue acessar sua moradia por falta de alternativas provocando os assentamentos precários.

O crescimento e a continuação desse padrão de urbanização assinalam a “incapacidade” do Estado em controlar e fiscalizar o uso e a ocupação do solo, e atuar como controlador, financiador ou provedor de moradia para as populações com menos recursos. A análise das práticas urbanísticas que materializam as cidades ilegais / irregulares expõe, como recorrente, a relação permissiva entre o poder público e o morador, permeada pela tolerância à irregularidade e à clandestinidade. Pode-se citar a metrópole Recife como exemplo desta “permissão,” quando a população pobre do Recife à margem do mercado formal tomou como única alternativa de moradia as invasões nos morros e margens de rios, sem nenhum acesso a infraestrutura, cuja terra tinha menor valor econômico, que em meados da década de 1970, se multiplicaram dando início ao processo de favelização “acatada”, como apontam Falcão Neto & Souza (1985, p77) “... as invasões ilegais dos mangues e dos morros fazem parte da própria história do Grande Recife.”

Os problemas ambientais urbanos perpassam tanto nos processos de constituição da cidade em relação às distintas alternativas políticas e econômicas que interferem nas conformações do espaço, quanto às condições de vida urbana e as questões culturais que informam os modos de vida e as relações entre as várias classes sociais. Nas partes da cidade produzidas de maneira informal, onde predominam os assentamentos precários e a ocupação desordenada, a junção dos processos de construção do espaço com as condições precárias de vida urbana provoca problemas socioambientais e condições de risco, que atingem não só o espaço físico, mas também a saúde pública através de acidentes gerados por erosão; alagamentos; deslizamentos; destruição de áreas protegidas; contaminação do lençol freático ou dos rios; epidemias e doenças provocadas por umidade e falta de ventilação nas habitações

medição e devido ainda a dificuldade de classificar as favelas sem a adequada pesquisa nos cadastros fundiários.

precárias, ou por esgoto e águas servidas que correm a céu aberto; dentre outros. (MARICATO, 1994).

Pode-se apontar que a degradação ambiental associada às estratégias de sobrevivência da população de baixa renda tem origem nas condições socioeconômicas e na falta de opções de moradia acessíveis no mercado formal, solicitando de formulação de políticas sociais de inclusão urbana. Entretanto, ademais das questões de sobrevivência da população de baixa renda, é necessário ficar atento e diferenciar as raízes dos problemas ambientais urbanos para se evitar a generalização de soluções. São vários os problemas motivados pelo aparelhamento das cidades como os gerados pelas obras e projetos realizados pelo poder público para estruturar o funcionamento das cidades, como aberturas de vias expressas em áreas de mangues.

Neste caso, a falta de uma política de desenvolvimento ambiental urbano se evidencia e provoca disfunções no crescimento urbano admitindo expansões desnecessárias na malha urbana de acordo com o interesse do mercado imobiliário possibilitando a construção imprópria do sistema viário, ocupando fundos de vale e impermeabilizando áreas de várzea. (MARICATO, 2011) Deste modo, percebe-se que a opção de desenvolvimento dominante tem contribuído para a materialização de irracionalidades no uso e ocupação do solo, convertendo fundos de vale em avenidas, áreas protegidas em loteamentos, ocupando várzeas, ignorando o território e contribuindo para os alagamentos nas cidades brasileiras.

Portanto, se faz necessário não só rever o planejamento urbano, e utilizá-lo corretamente como mecanismo de gestão territorial urbana, mas principalmente, é necessário inserir neste planejamento a gestão ambiental das cidades. Ao se observar as cidades brasileiras, percebe-se que não há vontade política por parte dos gestores públicos municipais em planejar com critério o crescimento das cidades, principalmente daquelas que fazem parte dos assentamentos precários. Acredita-se que o crescimento destas áreas sem políticas públicas que promovam a provisão dos serviços básicos de habitação, infraestrutura e equipamentos sociais tem estimulado uma maior concentração de pobreza e incentivado o crescimento desigual e irregular dos assentamentos precários nas áreas ambientalmente frágeis.

O FENÔMENO DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO RECIFE

A cidade do Recife é um dos grandes centros metropolitanos do Brasil. Ocupa uma área de 218km², constituída por várias sub-áreas que se espacializam da seguinte forma: 67,43% da superfície da cidade é formada por ambiente de morros de pequena elevação, 23,26% de

ambiente de planície aluvionar e 9,31% de ambiente aquático (Ver Figura 02). A cidade está dividida em seis Regiões Político-Administrativas classificadas como: RPA1 – Centro, RPA2 – Norte, RPA3 – Noroeste, RPA4 – Oeste, RPA5 – Sudoeste e RPA6 – Sul; e possui uma população urbana de 1.537.704 habitantes, (IBGE, 2010) onde não há mais nenhuma zona rural.

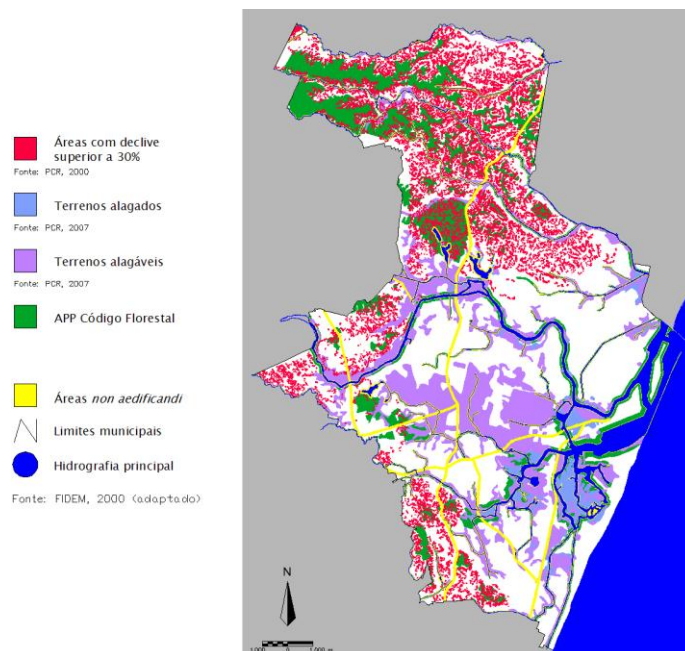


Figura 01 – Configuração física ambiental do Recife

Fonte: Observatório PE, 2007.

As áreas pobres distribuem-se por todo o território do município, em função das características topográficas e hidrográficas. (Ver Figura 02) Os morros e os alagados, inicialmente não cobiçados pelo mercado imobiliário, foram os locais onde a população de baixa renda encontrou como uma alternativa e uma possibilidade de moradia. Entretanto, quase 70% desses assentamentos apresentam algum tipo de risco relacionado à topografia da área onde estão implantados, tendo o desabamento e a inundação como os fatores de risco predominantes. (PREFEITURA DO RECIFE; FUNDAJ, 2001).

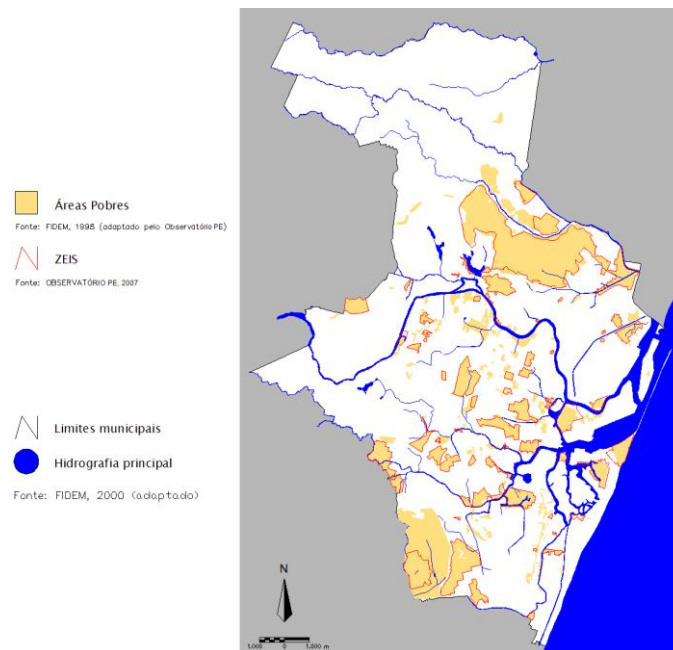


Figura 02 – Áreas Pobres e ZEIS no Recife.

Fonte: Cadastro de Áreas Pobres (FIDEM, 1998 – adaptado por Observatório PE, 2007) e BDZEIS – Banco de Dados das ZEIS (Observatório PE, 2007)

Em Recife a urbanização aconteceu através de aterros nas áreas de marinha e nas terras provenientes dos latifúndios dos engenhos de açúcar, onde as terras obtiveram maior valor imobiliário. A população que não podia pagar pelo processo formal de acesso à terra urbanizada acabou ocupando as áreas ambientalmente frágeis de forma bastante precária e irregular. Assim, desde sua formação, o cenário urbano do Recife se caracteriza pelo forte traço em sua paisagem de desigualdade socioespacial representada pela dualidade entre áreas valorizadas, com alto padrão de edificações e serviços de infraestrutura a pouca distância dos assentamentos precários formados pela grande parte da população excluída do acesso à terra com a adequada infraestrutura urbana.

A figura a seguir ilustra bem esta dualidade entre os bairros da Iputinta e Casa Forte separados pelo rio Capibaribe e “unidos” apenas por uma estreita ponte exclusiva para pedestres. Ao analisar a imagem pode-se perceber também a predominância na margem esquerda de edifícios de luxo no bairro de Casa Forte e entre eles, na margem do rio Capibaribe encontram-se as Zeis Vila Esperança e Caçote.



Figura 03 – Desigualdade socioespacial na margem do rio Capibaribe entre os bairros de Casa Forte e Iputinga – Recife – PE. Fonte: PCR / URB, 2011.

Em meio a este processo de exclusão socioespacial, o acelerado processo de urbanização do Recife originou uma intensa degradação ambiental de seus recursos naturais. Ao mesmo tempo em que a população de baixa renda ocupou intensamente as áreas de alagados e construiu por sobre os rios, os corpos d'água estavam cada dia mais poluídos e contaminados com o lançamento direto de esgotos pela grande maioria da população da cidade. (Cerca de 85% do esgoto produzido na cidade é lançado diretamente nos canais, rios e no mar.)



Figura 04 – Degradação ambiental na bacia do Pina densamente ocupada pela população de baixa renda – Recife / PE.

Fonte: Diário de Pernambuco, 2012.

Alguns autores como Bonduki (2010), Marques (2007), dentre outros, tem apontado que os números do CENSO, sobre a dimensão dos assentamentos precários não demonstram a real situação e proporção dos assentamentos. De acordo com levantamento realizado pelo Observatório de Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Sócio-Ambientais (Observatório / PE) que realizou o Cadastro das Áreas Pobres⁶ da cidade do Recife em 1998, apontando que Recife além de apresentar um grande índice de inadequação e falta de infraestrutura, também apresenta escassez de terra. Este cadastro identificou naquele momento 421 assentamentos pobres na cidade do Recife.

Segundo aponta Souza (2007) a partir de dados do Censo Demográfico de 2000, sobre o acesso à terra:

Enquanto o município do Recife se situa abaixo da média regional quanto ao percentual de domicílios com inadequação por infra-estrutura (44,39%), ele se destaca acima da média da região no percentual de domicílios com terrenos

⁶ O primeiro mapeamento das áreas pobres da Região Metropolitana do Recife - RMR foi realizado em 1978 pela Fundação de Desenvolvimento Metropolitano - FIDEM e o Mestrado em Desenvolvimento Urbano - MDU/UFPE. Em 1988, a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Governo de Pernambuco atualizou este cadastro, entretanto sua abrangência limitou-se ao Recife. Em 1998, a FIDEM fez uma nova atualização do cadastro da metrópole. Um novo mapeamento da RMR está sendo atualizados pelo Observatório / PE, grupo ligado a rede Observatório das Metrópoles, e Grupo de Pesquisa e Extensão da UFPE, vinculado ao Programa de Pós-graduação em Geografia e em Desenvolvimento Urbano da UFPE e pela ONG FASE - Pernambuco.

não-próprios (11,49% Recife e 10,86% a RMR), destacando a problemática do acesso à terra urbana no núcleo metropolitano (SOUZA, 2007, p. 123).

Na tentativa de estimar a dimensão dos assentamentos precários, fez-se uso do levantamento do Atlas de Desenvolvimento Humano (2005) referente às Áreas de Interesse Social (que são as ZEIS com as demais áreas pobres não institucionalizadas). Com base neste levantamento, pode-se verificar que, no ano de 2000, a população total destas áreas era de 815.720 habitantes vivendo em 206.493 domicílios. Assim, pode-se observar que naquele momento 57,33% da população do Recife viviam em 54,92% do total de domicílios da cidade, retratando a alta densidade demográfica destas áreas. Portanto, constatou-se que mais da metade da população do Recife, no ano de 2000, viviam em áreas precárias com carências de infraestrutura e instalações habitacionais precárias. Assim presume-se que o processo de desigualdade socioespacial e de depredação ambiental permanecem aprofundando-se no contínuo adensamento populacional na cidade do Recife em suas áreas ambientalmente frágeis.

No Recife uma parcela significativa destes assentamentos já alcançou certo nível de consolidação e legitimidade institucional, como conquistas em relação a posse da terra e da infraestrutura urbana (rede de drenagem, abastecimento de água, arruamento, coleta de lixo). Isto aconteceu nas ZEIS definidas pela Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº14.511/1983), que dentro dos 30 anos de sua existência, adquiriu significativa representatividade no contexto das áreas pobres da cidade. O Recife possui atualmente 66 ZEIS, das quais compreendem 252 das 421 comunidades pobres do Recife, que corresponde a aproximadamente 60% das áreas pobres do Recife. (PREFEITURA DO RECIFE; FUNDAJ, 2001)

Vale destacar que o Recife tornou-se referência a nível nacional com propostas inovadoras para a intervenção de áreas pobres, no momento em que, desde o início da década de 1980, institucionalizou boa parte de suas áreas pobres como ZEIS e, depois, criou o Plano de Regularização das ZEIS – PREZEIS, que se tornou um instrumento de planejamento e participação popular de referência. No entanto, ressalta-se que ainda predominam condições de grande precariedade na maioria das ZEIS. Assim, a prevalência das ocupações ilegais no Recife demonstra a tolerância sobre o direito de ocupar, desde que a área não seja de interesse do mercado imobiliário. Entretanto, nestas ocupações espontâneas não tem acontecido o direito à cidade e à cidadania que inclua o acesso a infraestrutura e à condição habitacional legal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Novos paradigmas têm sido criados para nortear as políticas públicas, entretanto, as mudanças ocorridas nos formatos de gestão governamental desenvolvidas entre o período entre 2001 a 2008, incluindo a descentralização e a participação social, não foram suficientes para minimizar o quadro de pobreza urbana, exclusão e desigualdade socioespacial construído ao longo de anos de consolidação de um regime capitalista. Milton Santos (1978) já chamava atenção à vinculação do aumento da pobreza em ritmo igual à urbanização acelerada que atinge os países em desenvolvimento. Isso vem se materializando no crescimento indiscriminado de ocupações espontâneas com péssimas condições de habitabilidade nas cidades brasileiras.

Na última década, houve uma mudança na agenda social em prol da diminuição da pobreza com a implantação de diversos programas (bolsa família, pró-uni, aumento do salário mínimo, e pela primeira vez há subsídio habitacional para a baixa renda). Além disso, as obras urbanas vêm se multiplicando com a criação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, entretanto não houve reforma fundiária e os subsídios e financiamentos disponibilizados pelo programa habitacional Minha Casa Minha Vida aumentaram ainda mais a especulação imobiliária e a elevação dos preços dos imóveis em todas as cidades brasileiras.

Como aponta Rolnik e Nakano (2009) a adoção de uma política de geração de emprego e renda, não quer dizer que o Brasil terá uma boa política habitacional. Além disso, nem todos os programas de habitação e urbanização de favelas conseguem mudar a situação de exclusão e desigualdade socioespacial. Segundo Maricato (2011) a distribuição apenas de renda não é suficiente para que se tenham cidades mais justas. A autora, aponta que é necessária a distribuição igualitária da cidade, mais precisamente, o acesso à terra urbanizada, com melhores localizações urbanas para que se possa provocar melhores oportunidades para toda a população.

A questão da sustentabilidade urbana se torna cada vez mais um tema central. Para sua efetivação, acredita-se que seja necessária uma correção de ótica e dos rumos capazes de reduzir a desigualdade e a pobreza; democratizar o acesso a bens, serviços e infraestruturas promovendo a articulação entre os setores públicos, privados e a sociedade civil; traçando estratégias conjuntamente com vista a enfrentar os problemas de curto, médio e longo prazo.

As questões relacionadas a urbanidade e espaço público; a insuficiência de serviços públicos; a ineficiência do sistema de transportes; a inadequação da política habitacional; e a

degradação do meio ambiente, são todos problemas inter-relacionados que implicam desafios cujas escalas perpassam as fronteiras burocráticas.

Construir cidade é bastante complexo, que requer investimentos públicos e privados, projetos e programas de intervenção e justiça na distribuição dos benefícios urbanos para toda a população. Não basta abrir ruas e parcelar glebas em lotes. Assim como, para introduzir qualidade ambiental nos assentamentos precários, não basta regularizar loteamentos ou urbanizar as favelas. Acredita-se que a grande dificuldade nos processos de integração da cidade informal na cidade propriamente dita está no fato de a regularização fundiária e urbanística não ser suficiente para a integração social e econômica destas áreas.

A questão da inserção da cidade informal e da requalificação de áreas degradadas devem ser mediadas e relativizadas pelos interesses da sociedade civil, assim como a necessidade de preservar a qualidade da água dos mananciais de abastecimento, ou a de defender as áreas de proteção ambiental. O conflito entre a defesa desses interesses e o direito social de acesso a uma moradia digna confirma a urgência no contexto metropolitano de programas de “reconstrução” dos assentamentos precários, que compreendam programas de inclusão social e econômica dessas populações.

Portanto, os programas públicos deveriam promover a possibilidade de combinação de ações econômicas, sociais, urbanísticas e ambientais. Para isto, se faz imperativo entender que a questão ambiental não é inimiga da questão social, nem tão pouco da econômica. Acredita-se que os problemas sociais podem ser mitigados de acordo com o uso sustentável do meio ambiente.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H. **Discursos da sustentabilidade urbana.** In: Revista brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, n° 1, maio, 1999.
- _____. **Desregulamentação, contradições espaciais e sustentabilidade urbana.** In: Revista Paranaense de Desenvolvimento, n. 107, jul./dez. 2004, pp.25-38. Disponível em: http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista_PR/107/henri.pdf Acesso em 08/03/2012.
- IBGE – Censo Demográfico 2010 – **Aglomerados Subnormais.** Primeiros resultados, p38, 2010, Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/agsn2010.pdf Acesso em: 08/10/2012.
- BONDUKI, N. **As duas faces da cidade brasileira.** In: Revista Cult, Edição: 113, 2010. Disponível em:

- <http://revistacult.uol.com.br/home/2010/03/as-duas-faces-da-cidade-brasileira/> Acesso em 23/10/2012.
- FALCÃO N; SOUZA, M. A. **O direito de morar.** Ciência Hoje, [S. l.], v. 3, n. 18, p. 74-80, maio/jun. 1985.
- FRANCO, M. de A. R. **Planejamento Ambiental para a cidade sustentável.** São Paulo: Annablume: FAPESP, 2000.
- MARICATO, E. **Meio Ambiente e Reforma Urbana.** LabHab / FAU/ USP. Setembro, 1994. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/index.html> Acesso em: Acesso em 17/05/2012.
- _____. **Globalização e Política Urbana na Periferia do Capitalismo.** In: RIBEIRO, L.C.Q.; SANTOS JÚNIOR, O.A. dos (org). *As Metrópoles e a Questão Social Brasileira.* Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007.
- _____. **A cidade sustentável.** In: 9º Congresso Nacional de Sindicatos de Engenheiros (Consenge): Sociedade, Energia e Meio ambiente. 2011. Disponível em: http://www.sengemg.com.br/downloads/ventos/9_consenge/caderno-teses-2-Consenge.pdf Acesso em 05/05/2012.
- _____. **O Panorama das cidades doentes.** In: Revista Eletrônica Fórum, 2012. Disponível em: <http://revistaforum.com.br/blog/2012/06/15298/> Acesso em 04/10/2012.
- OBSERVATÓRIO PE. Banco de Dados das ZEIS (BDZEIS). Recife: Observatório PE (UFPE/FASE), ETAPAS, 2005.
- PCR-URB / FIDEM / UFPE-FADE. **Cadastro de Áreas Pobres da Cidade do Recife.** 1998. (Banco de Dados Digital)
- PNUD / PCR. **Bando de Dados do Atlas Municipal de Desenvolvimento Humano do Recife.** Recife, 2005.
- RECIFE Prefeitura da Cidade do Recife; FUNDAJ. **A Habitação de Interesse Social no Recife.** Recife: Prefeitura do Recife; FUNDAJ, 2001.
- _____. Prefeitura da Cidade do Recife; URB. **Plano de Desapropriação e Reassentamento Involuntário para as localidades atendidas por ações do projeto Capibaribe Melhor.** Outubro 2011. Disponível em: <http://www.recife.pe.gov.br/noticias/arquivos/5145.pdf> Acesso em Abril de 2013.
- ROLNIK, R. & NAKANO, K. **As armadilhas do pacote habitacional - Moradia Popular.** In: Revista: Le Monde Diplomatique, Brasil, março 2009.
- ROMERO, M. A. B. & SILVA, G. J. A. **O urbanismo sustentável no Brasil: A revisão de conceitos urbanos para o século XXI (parte 01)** In: Revista Eletrônica Arquitectos, 128.03, ano 11, jan 2011. Disponível em: <http://www.agitprop.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitectos/11.128/3724> Acesso em: 04/05/2012.
- SANTOS, M. **Pobreza Urbana.** Coleção Estudos Urbanos. São Paulo, Recife: Editora Hucitec; Mestrado em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco; Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana, 1978.

SOUZA, M. A. de A. **Política Habitacional para os Excluídos: O Caso da região metropolitana do Recife.** In: CARDOSO, A. (coord.) *Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras: Uma Avaliação das Políticas Habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo.* Porto Alegre: ANTAC (Coleção HABITARE), 2007.

SPOSITO, M. E. B. **O embate entre as questões ambientais e sociais no urbano. In: Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade.** Ana Fani Alessandri Carlos; Amália Inês Geraiges Lemos (Orgs.) 2º Ed. São Paulo: Contexto, 2005.

WCED – World Commission on Environment and Development. (1987). **Our common future.** Oxford: Oxford University Press.