

A GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL E O “DESENVOLVIMENTO SÓCIO-ESPACIAL SUSTENTÁVEL” – A EXPERIÊNCIA DE CAMPINAS/S.P¹.

ZORAIDE AMARANTE ITAPURA DE MIRANDA²

INTRODUÇÃO

O processo de gestão ambiental ganhou força no Brasil no início da década de 80, com a formatação de um arcabouço legal e institucional no nível federal, a transformação do antigo IBDF em IBAMA e, no Estado de São Paulo, a criação da Secretaria Estadual do Meio Ambiente a partir do Departamento de Proteção dos Recursos Naturais - DPRN e da CETESB. Assim, as ações de gestão ambiental ficaram muito vinculadas às áreas de controle da poluição ambiental industrial e de proteção das matas nativas.

A partir da criação de instrumentos como os Estudos de Impacto Ambiental e de regulamentação de áreas de relevante interesse ambiental, instrumentos estes que incidiam mais sobre os grandes projetos e empreendimentos, as ações de gestão ambiental passaram a ter um caráter mais preventivo, ainda centralizadas nas esferas federal e estadual.

Mais recentemente os governos municipais vêm criando seus órgãos ambientais, ainda que boa parte deles abrangendo mais as áreas de limpeza pública e de parques e jardins, com pouca interface com o planejamento físico-territorial das cidades propriamente dito.

Este processo de municipalização vem ocorrendo em muitas áreas da administração pública, inicialmente com as ações de saúde e educação e, mais recentemente no Estado de São Paulo, também na área de agricultura, fato este que, ainda que ligado a um padrão mais assistencial e extensionista, poderá contribuir com o planejamento físico-territorial dos municípios.

¹ Artigo elaborado com base no projeto de pesquisa apresentado por essa pesquisadora ao Instituto de Economia - IE/UNICAMP, no processo de seleção para o curso de doutorado (1999).

² Pesquisadora do Núcleo de Economia Social Urbana e Regional do Instituto de Economia da UNICAMP (NESUR-IE-UNICAMP). Aluna do programa de doutorado em “Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente” –IE/UNICAMP. Ex-Diretora de Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Campinas.

No tocante à realidade do Município de Campinas, em 1.993, dentro da estrutura administrativa da Prefeitura Municipal, existia a Secretaria de Planejamento, com os Departamentos de Planejamento e de Cadastro Imobiliário, e a Coordenadoria Ambiental, esta última recém criada (1.992) mas sem estrutura e quadro técnico.

No decorrer de 1.993 foi feito um amplo diagnóstico daquela estrutura vigente, buscando atender dois quesitos principais: descentralização e integração das unidades administrativas, de forma a agilizar os procedimentos administrativos e aproximar os serviços públicos do cidadão.

No final de 1.993 houve a aprovação pela Câmara Municipal de Campinas da Lei da Reforma Administrativa, que entre outras coisas, consolidou a fusão do planejamento urbano com a área ambiental, criando a Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente e o Departamento de Meio Ambiente, além dos outros já citados.

Este “casamento” do planejamento urbano com o ambiental proporcionou uma integração técnica entre estas duas áreas, introduzindo a análise de impacto ambiental no processo de definição de diretrizes de uso e ocupação do solo para empreendimento urbanos. Um importante produto desta fusão se deu no âmbito do processo de revisão do Plano Diretor de Campinas entre 1.994 e 95³, e na elaboração de três planos locais de gestão territorial, em especial o da Área de Proteção Ambiental - APA - da região de Sousas e Joaquim Egídio em 1.995/96⁴. A região da APA é dotada de rara beleza, tanto do ponto de vista de seus atributos naturais (rios, matas, relevo montanhoso, etc) como do ponto de vista de seu patrimônio histórico e cultural (antigas sedes de fazendas, estações ferroviárias, tradições culturais trazidas pelos imigrantes italianos, etc). Esta região abrange cerca de 27% da área total do município, sendo considerada ainda como uma área estratégica para o abastecimento de água da região de Campinas por abrigar porção significativa da bacia hidrográfica de dois importantes mananciais da região, que são os Rios Atibaia e Jaguari, importantes tributários da bacia do Rio

³ Aprovado por Lei Complementar no. 04 de janeiro de 1.996.

Piracicaba. O desenvolvimento do diagnóstico e das diretrizes ambientais, contemplados no Plano Diretor e no Plano de Gestão da APA, permitiu não só que se atualizassem e aprofundassem os conhecimentos sobre o processo de urbanização de Campinas e região, como também que se buscasse um maior conhecimento sobre a área rural e, em especial sobre a dinâmica das transformações da relação campo-cidade.

A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Essa breve contextualização sobre a questão ambiental no Brasil confirma a tese de que, nas três esferas de governo, a preocupação de se promover o desenvolvimento ainda tem se concentrado mais na questão da preservação dos recursos naturais, a despeito do consenso em relação a necessidade de, no processo de análise ambiental, ser imprescindível uma abordagem interdisciplinar. No entanto, sabemos também que não é suficiente adicionar ecologistas às equipes de planejamento e gestão. É fundamental que haja uma completa reorientação do “pensamento sobre o desenvolvimento” (NESUR/NEPO/NEPAM, 1998). Entre outras demandas, isto implica na “absorção dos conceitos ecológicos básicos” por todas as diferentes áreas envolvidas com os problemas de desenvolvimento. As premissas básicas que presidem as ações relacionadas ao “desenvolvimento sustentável” devem partir de conceitos que auxiliem num melhor entendimento da inter-relação entre população, meio ambiente e desenvolvimento.

Portanto, primeiro vamos a estes conceitos⁵. Está claro que “sustentável” e “desenvolvimento” não significam a mesma coisa para todos. A redução do consumo material, o progresso tecnológico como solução para os problemas ambientais, a defesa da justiça social como pré-requisito para o desenvolvimento sustentável, a preocupação com as gerações futuras, o desenvolvimento de novos substitutos para os recursos escassos aliado a um vigoroso e abrangente programa de reciclagem; enfim, todos estes temas se misturam de várias maneiras para

⁴ Projeto de Lei encaminhado em 1996 à Câmara Municipal.

⁵ Estes conceitos foram extraídos do trabalho “Cidades Sustentáveis”, NESUR/NEPO/NEPAM/UNICAMP, Campinas, 1998, mimeo, que teve a participação desta pesquisadora.

originar perspectivas de “desenvolvimento sustentável” diversas e até mesmo conflitantes. A perspectiva dos países subdesenvolvidos inclui aí, ainda de forma emergencial, a necessidade de um desenvolvimento “que distribua os benefícios do progresso econômico mais igualmente” (CEPAL, 1991). Hoje já é possível afirmar que as diferentes visões de desenvolvimento sustentável reconhecem a necessidade de se elevarem os níveis de vida em países menos desenvolvidos.

Em uma situação de pobreza extrema, “o indivíduo marginalizado pela sociedade e pela economia nacional não tem nenhum compromisso de evitar a degradação ambiental, uma vez que a sociedade não impede sua degradação como ser humano” (ECLAC, p. 17, 1991). A superação de problemas ambientais exige mudanças fundamentais na organização social, e não simplesmente a introdução de modificações técnicas. O desenvolvimento sustentável implica no crescimento direcionado à satisfação de necessidades humanas básicas, usando tecnologias e matérias-primas de forma a garantir que os recursos naturais continuem disponíveis para o usufruto e a produtividade das gerações futuras. O desenvolvimento sustentável envolve a confiança na ciência e na tecnologia, que devem continuar a encontrar novos usos para os recursos conhecidos; descobrir novos recursos na riqueza genética das florestas, oceanos, pântanos, rios, montanhas e planícies; e desenvolver técnicas para a manutenção e reprodução destes recursos.

Partindo do pressuposto que as premissas básicas do desenvolvimento sustentável – a justiça social, a satisfação das necessidades humanas, a solidariedade com as gerações futuras, a importância da ciência e da tecnologia, a descentralização de atividades econômicas para se garantir um maior equilíbrio sócio-espacial, e a importância da democracia participativa – estão entre os elementos presentes na discussão geral desse tema, podemos concluir que não é necessário conciliar os diversos entendimentos deste conceito para tomar as medidas necessárias para se alcançar estes objetivos.

A atenção que deve ser dada a necessidade de maior justiça social adquire um significado duplo: é importante por si só, como um valor social básico, e também

no sentido de permitir a promoção de um conjunto de interesses necessários para a definição das prioridades da sociedade.

Feito este esclarecimento sobre como estamos entendendo e abordando a questão do desenvolvimento sustentável, voltamos à Campinas e sua dinâmica sócio-espacial.

BREVE HISTÓRICO DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DE CAMPINAS

Campinas constitui-se hoje em uma metrópole que reúne mais de 2,2 milhões de habitantes⁶, superando, tanto pelo porte populacional, quanto pela sua importância econômica, diversas regiões metropolitanas já institucionalizadas do país. A aglomeração urbana metropolitana de Campinas está “situada na Região Administrativa mais importante do interior do estado, tanto em população quanto no que diz respeito ao desempenho econômico, que compreende 90 municípios e abriga uma população de aproximadamente 5 milhões de habitantes, cerca de 90% dos quais morando em áreas urbanas, polarizados diretamente por Campinas, e, apresenta ainda, a mais expressiva concentração industrial do interior de São Paulo”.

O processo de desenvolvimento de Campinas está articulado às transformações econômicas ocorridas no Estado de São Paulo que têm fundamental importância como condicionantes das mudanças nas relações “campo-cidade”. Na década de 70, ocorre no Estado de São Paulo a maturação do processo de diferenciação e de desconcentração industrial, e também ganha expressão o crescimento da produção agrícola, de forma integrada à indústria, e voltada especialmente para os produtos energéticos e de exportação. Somado à todos esses fatores, nessa época São Paulo assimilou um contingente populacional de cerca de 3 milhões de migrantes, experimentando uma grande intensificação do processo de urbanização do interior do Estado⁷, que foi simultâneo à consolidação

⁶ IPEA/NESUR-IE-UNICAMP/IBGE (1998), “Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil”, (1998), pesquisa esta que teve a participação dessa pesquisadora. Para esta pesquisa, foram considerados como pertencentes à aglomeração urbana de Campinas os 22 municípios da Região de Governo de Campinas.

⁷ As interpretações mais abrangentes deste processo podem ser encontradas em CANO (1989 e 1992).

dessa nova realidade econômica. O Estado também é palco de processos de metropolização, que se manifestam não apenas pela conurbação em torno da capital, mas também no próprio interior, especialmente nas Regiões de Santos e Campinas.

Fatores como os investimentos industriais realizados pelo governo federal em alguns municípios paulistas, aliados aos investimentos em infra-estrutura realizados pelos governos estadual e municipais, tais como implantação e melhoria das rodovias e ferrovias e a criação de distritos industriais, como também, as políticas de atração de investimentos, contribuíram sobremaneira para a consolidação, no Estado de São Paulo da mais ampla e complexa rede de cidades do país.

A região de Campinas destaca-se pela presença de um setor industrial dinâmico, com indústrias de ponta, um setor agrícola bastante diversificado e com alto índice de mecanização, um setor moderno de comércio e serviços, a presença de Universidades e de Institutos de Pesquisa e a existência de um mercado de trabalho qualificado e dinâmico. Seu processo de crescimento econômico, demográfico e urbano gerou uma conurbação que inclui, além de Campinas, principalmente os municípios de Paulínia, Valinhos, Vinhedo, Monte-Mór, Sumaré, Hortolândia, Nova Odessa, Santa Bárbara D'Oeste e Americana, e que pressiona mais ainda pela ocupação de suas áreas rurais. Os vários municípios da região têm uma base econômica importante e dinâmica, tanto industrial, quanto agrícola, não se configurando, portanto, uma estrutura regional caracterizada pela presença de um município rico cercado de “municípios-dormitório” pobres.

De todo modo, a região de Campinas é bastante heterogênea, apresentando municípios em diferentes graus de desenvolvimento e urbanização e com diferentes vocações econômicas. Os municípios localizados ao longo da Via Anhangüera apresentam elevado grau de urbanização e conurbação tendo, na sua grande maioria, vocação industrial. Nesse vetor, os municípios de Hortolândia, Sumaré e Monte Mor apresentam características diferenciadas, abrigando população de baixa renda e tendo característica de “periferia regional”. Os municípios localizados ao sudeste de Campinas, ao longo desta mesma rodovia, Valinhos e Vinhedo, por seu

turno, destacam-se por apresentar melhores índices de qualidade de vida, com uma significativa produção de frutas nobres, e abrigar também população de renda média alta a alta, residindo em condomínios de alto padrão, e muitas vezes empregada no município de São Paulo. Já os municípios de Santo Antônio de Posse, Artur Nogueira, Engenheiro Coelho apresentam características predominantemente agrícolas, com baixas densidades populacionais, além de exibirem as mais baixas taxas de urbanização da região. Estas características, em boa medida, também estão presentes nos municípios da região nordeste: Jaguariúna, Pedreira e Morungaba.

A expansão urbana da região, a partir dos anos 70, foi marcada pela crescente “periferização” dos espaços urbanizados, com a formação de extensos “vazios urbanos”, o que contribuiu para a intensificação do processo de conurbação. Na década de 80 a “mancha urbana” das duas únicas Regiões Metropolitanas já institucionalizadas do Estado, São Paulo e Baixada Santista, cresceu, respectivamente, 85% e 60% do total do crescimento registrado para a área urbana da região de Campinas (Davanzo, 1.992). Esta comparação dá uma idéia do vigor da expansão físico-territorial experimentada por Campinas, apesar de estar ocorrendo um arrefecimento generalizado da intensidade com que esse processo se manifesta, desde meados da década de 80, muito provavelmente em função da crise econômica recessiva e da ruptura do padrão de financiamento público, especialmente de obras de infraestrutura e de conjuntos habitacionais.

O vertiginoso crescimento físico-territorial fez transbordar a ocupação para além das fronteiras de Campinas, principalmente no vetor sudoeste, ao longo e para além da Rodovia Anhangüera, em direção a Sumaré, Hortolândia, Monte-Mor, vetor esse que acabou se transformando no principal eixo de ocupação da população de baixa renda.

As tendências de expansão periférica dos espaços urbanos e a segregação da população de baixa renda foram reforçadas pela implantação dos conjuntos habitacionais e do Distrito Industrial de Campinas, especialmente no eixo Sudoeste, junto ao sistema Anhangüera-Bandeirantes. A política da Companhia Municipal de Habitação - COHAB, de compra de terra barata e de localização de conjuntos

habitacionais próximos às indústrias, revelou-se “fortemente solidária com o movimento especulativo orquestrado pelos agentes imobiliários” (Davanzo, 1.992), que segregou espacialmente boa parte dessa população na região sudoeste, reservando as regiões norte e nordeste para usos destinados à uma população de mais alta renda, bem como para grandes equipamentos de abrangência regional como os *Shopping Centers* por exemplo.

Campinas ainda não se constitui como uma Região Metropolitana institucionalizada muito mais por questões formais e políticas do que por motivos técnicos ou urbanísticos. E, já apresenta problemas típicos das metrópoles brasileiras, como a divisão funcional do papel das cidades que integram a aglomeração, a migração pendular entre os municípios e a forte dependência de ações supra-municipais para a solução de gargalos de infra-estrutura (transporte, saneamento básico, etc.). Dentre seus problemas, inclui-se o intenso crescimento urbano⁸ e a perda de renda da população, gerando enormes pressões sobre os equipamentos e os serviços sociais, notadamente na área habitacional. O déficit habitacional gera, por sua vez, a proliferação de sub-habitações (favelas e invasões), em áreas públicas e privadas não urbanizadas, muitas delas localizadas em várzeas de córregos, em áreas de risco de enchentes e deslizamento de terra.

Campinas possui um grande contingente de população favelada⁹, vivendo em precárias condições, fato que compõe uma das faces da degradação ambiental do município. Os problemas de poluição ambiental da região já apresentam uma escala importante, manifestando-se na forma de carência de sistemas de tratamento dos esgotos, poluição dos principais cursos d'água, ocorrência de intensos processos erosivos e de assoreamento, decorrentes de implantação de loteamentos e da exploração mineral desenvolvidos de maneira inadequada, problemas de inundação associados à soluções inadequadas ou inexistentes de

⁸ Mais de 90% da população total do município (907 mil habitantes, IBGE, 1996) reside em área urbana.

⁹ Dados da Prefeitura de Campinas estimados para 1.996 mostravam que esse contingente teria atingido cerca de 10% do total da população. O Jornal Folha de São Paulo, em artigo de 23/08/1999 (Caderno Campinas, p.1), apresenta levantamento realizado pela Secretaria Municipal de Habitação, elevando para 16,76% do total, a população (157.648 habitantes) moradora em “condições subumanas” (ocupações e favelas).

drenagem, problemas de poluição sonora e do ar, especialmente nas áreas mais densamente ocupadas.

Pelas próprias limitações topográficas, muitas das áreas de habitação de baixa renda colocam grandes dificuldades técnicas para a implantação de sistemas de esgotos sanitários e, até mesmo, para a abertura de arruamentos que permitam, por exemplo, o trânsito de veículos de coleta de lixo doméstico. A maioria das favelas despeja suas águas servidas e seus resíduos sólidos diretamente nos córregos.

Uma importante característica do município é a existência de grandes extensões de áreas não ocupadas, seja na forma de lotes urbanizados mas desocupados, seja na forma de grandes glebas situadas na área urbanizada. Estima-se que, do total da zona urbana do município de Campinas, exista cerca de 40% de áreas consideradas como “vazios urbanos”, circunscritas pelo perímetro urbano, que abrange cerca de 50% da área total do município (Prefeitura Municipal de Campinas, 1995).

De maneira geral, a legislação municipal de uso e ocupação do solo incorpora muito pouco as questões ambientais em sua concepção e aplicação, quer seja no aspecto da preservação dos recursos naturais, como a cobertura vegetal nativa, as planícies de inundação, margens de rios e nascentes, muitos deles inclusive, importantes mananciais de abastecimento público, quer seja ainda no aspecto da observância das limitações do meio físico, na medida em que permite a implantação de loteamentos em áreas com solos frágeis.

O Plano Diretor de Campinas - Lei Complementar no. 04, em vigor desde janeiro de 1996, contém um conjunto de parâmetros gerais voltados à preservação da qualidade ambiental do município, e define uma série de diretrizes de preservação das áreas rurais e de fomento às atividades agropecuárias e de lazer, que necessitam ser regulamentadas. Propõe também que as regras urbanísticas e ambientais sejam regulamentadas através de Planos Locais de Gestão Urbana, a exemplo do já aprovado Plano de Gestão Urbana do Distrito de Barão Geraldo e, do Plano de Gestão da Área de Proteção Ambiental da Região dos Distritos de Sousas e de Joaquim Egídio, já elaborado mas não aprovado.

A região de Sousas e Joaquim Egídio, dois distritos do município de Campinas, possui um rico patrimônio ambiental que vêm sendo ameaçado pela ocorrência de loteamentos urbanos clandestinos em áreas rurais, e mesmo em áreas urbanas, que têm provocado a degradação ambiental e o comprometimento de seus recursos naturais. Este território representa um marco importante na luta pela preservação ambiental em Campinas, tendo se transformado em Área de Proteção Ambiental do município, através da Lei do Plano Diretor.

A criação de Áreas de Proteção Ambiental - APA é um recurso instituído pelas Leis Federais nº 6.902/81 e 6.938/81, com o objetivo de contribuir para a preservação e recuperação de áreas de relevante interesse ambiental, isto é, de áreas que apresentam importante patrimônio biológico, ecológico, arquitetônico e paisagístico. Essas unidades de conservação constituem, assim, um instrumento da política ambiental, cuja utilização pressupõe a definição de normas disciplinadoras do uso e ocupação do solo e de um sistema de gestão ambiental. No Estado de São Paulo, após a promulgação da legislação federal, foram criadas várias APA's federais, estaduais e municipais, e, dentre essas, a APA Estadual dos Rios Piracicaba e Juqueri-Mirim (pelo Decreto Estadual n.º 26.882/87, e posteriormente regulamentada pela Lei Estadual nº 7.438/91) tem por objetivo proteger áreas de cabeceiras e afluentes de alto curso da bacia hidrográfica do Rio Piracicaba, mananciais destinados ao abastecimento de água, se sobrepondo parcialmente à APA de Sousa e Joaquim Egídio.

A região da APA de Sousas e Joaquim Egídio trata-se de uma área de reconhecido valor ambiental sob pressão de urbanização, impondo-se a necessidade da adoção de mecanismos de gestão ambientalmente sustentável das atividades instaladas e a se instalar. Trata-se de uma região que abrange 217 km² do território do município (27,3 %) e possui 85% de sua área ainda inserida na zona rural.

Esta região possui mais de 70% da cobertura vegetal primitiva existente em Campinas, e está representada por fragmentos florestais descontínuos, muitos deles de mata ciliar, razoavelmente isolados uns dos outros, mas em condições de preservação que ainda permitem a sua recuperação. É uma região de recarga do

mais importante aquífero de abastecimento público do município, alimentando os rios Atibaia e Jaguari, que cortam a área da APA e pertencem à bacia do rio Piracicaba, de grande importância regional.

Os distritos, além de configurarem um quadro particular no contexto ambiental, também apresentam um importante conjunto de construções remanescentes do período canavieiro e cafeeiro, do início deste século, cujos elementos arquitetônicos, históricos e culturais merecem cuidados especiais. Essa região funcionou ainda como polo de atração da migração estrangeira, em especial, da migração italiana, que resultou na criação de tradições sociais e religiosas e que têm como referência física de apoio o cenário natural e o conjunto de obras civis ali implantadas.

Quanto ao que já se conhece da atividade econômica na área rural, verifica-se, além da exploração mineral, atividades agropecuárias, com a presença de gado de leite, do cultivo de café e da cana. A cultura anual parece ser pouco significativa e a cultura perene é desenvolvida com mais expressão em Joaquim Egídio. O reflorestamento com eucaliptos e a existência de campos limpos ocupam extensões relevantes dos dois distritos. Registra-se também, além de loteamentos urbanos clandestinos na zona rural da APA, a existência de chácaras de lazer, pesqueiros, e restaurantes.

É uma região que, a despeito de, nas décadas de 60 e 70, ter ficado segregada sócio-espacialmente do processo mais intenso de urbanização e de ocupação por uma população de mais baixa renda, já possui hoje cerca de 9% de sua população urbana morando em favelas e cortiços, e vem enfrentado problemas de degradação ambiental por implantação inadequada e/ou irregular de loteamentos urbanos em área frágeis.

OS IMPACTOS SÓCIO-ESPACIAIS DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO

Voltando às questões mais de fundo, é importante ressaltar que o intenso processo de “periferização do crescimento” que Campinas experimentou entre os anos 60 e 70 ocorreu na maioria dos grandes centros urbanos brasileiros. Este padrão de crescimento urbano foi recorrentemente sancionado pelo poder público,

principalmente ao promover e/ou permitir a instalação de conjuntos habitacionais distantes da área urbana consolidada¹⁰; ao licenciar a implantação de loteamentos em áreas rurais; ao promover alterações pontuais na legislação de uso e ocupação do solo e na definição da legislação de perímetro urbano e de zonas de expansão urbana, etc. Além da dificuldade de gestão do uso e ocupação do solo, esse processo de “periferização do crescimento” resultou também numa elevação vultosa dos custos da urbanização, ademais de uma ação extremamente deficiente do setor público no atendimento das demandas por infra-estrutura e serviços públicos.

A despeito da crise econômica das décadas de 80 e 90, e do enxugamento do aparelho do Estado com a ruptura dos mecanismos de financiamento das políticas de habitação e de infraestrutura urbana¹¹, ter provocado um arrefecimento deste padrão de crescimento, continua ocorrendo uma pressão sobre as áreas rurais, próximas aos grandes centros urbanos. Esta pressão agora se configura mais pela intensificação da procura por estas áreas, não só pela possibilidade potencial de urbanização, mas, também, em função de questões simbólicas, presentes no imaginário coletivo, que colocam o campo como um espaço ambientalmente mais equilibrado e distante das tensões urbanas. Tais fatores têm como reflexo o aumento da expectativa de renda de imóveis rurais e, conseqüentemente, a elevação substancial do valor da terra, que acaba por deslocar desses espaços os usos agrícolas tradicionais. Com efeito, o valor do imóvel eleva-se de tal forma que o custo de oportunidade de uma ocupação agrícola tradicional se inviabiliza, em favor de outros usos mais rentáveis, ou do próprio “não uso” mais imediato.

Ou seja, as alterações recentes nos “padrões de urbanização” não significam que este processo de pressão sobre as áreas rurais tenha se esgotado. Na

¹⁰ A respeito da lógica da organização interna das cidades, SANTOS (1994, p. 112) coloca que os “conjuntos habitacionais levantados com dinheiro público ...se situam quase invariavelmente nas periferias urbanas, a pretexto dos preços mais acessíveis dos terrenos...É desse modo que o BNH contribui para agravar a tendência ao espraiamento das cidades e para estimular a especulação imobiliária. Produzem-se novos vazios urbanos, ao passo que a população necessitada de habitação, mas sem poder pagar pelo seu preço nas áreas mais equipadas, deve deslocar-se para mais longe, ampliando o processo de periferização”.

verdade, a área rural próxima aos grandes centros urbanos, continua a ser ocupada por usos rurais não agrícolas, ou mesmo por usos urbanos, como condomínios de alto luxo e chácaras de lazer, etc., em áreas mais valorizadas, ou por invasões e/ou ocupações pela população de baixa renda em áreas desvalorizadas.

Os problemas advindos do avanço do processo de urbanização e a conseqüente apropriação dos espaços rurais, com a correspondente elevação da “renda imobiliária”¹², têm raízes históricas que remontam à forma como se deu a posse concentrada da terra e o próprio processo de “modernização conservadora” da agricultura. Tais processos foram em parte responsáveis pelo grande êxodo rural que o país experimentou, nas décadas de 60 e 70, e pela urbanização caótica e a marginalização de um grande contingente populacional não absorvido pela cidade. Os determinantes estruturais destes movimentos migratórios estão ligados à estrutura fundiária extremamente concentrada, que tem como contraface perversa a incapacidade das economias urbanas em absorver os elevados contingentes envolvidos nos deslocamentos populacionais campo-cidade (Pacheco, 1992, p. 6).

Neste sentido, é possível situar nessas vertentes a dificuldade de impor aos agentes que produzem as cidades regras de ordenamento físico-territorial que possam propiciar uma urbanização ambientalmente mais equilibrada. E também explicitam-se os conflitos advindos do avanço do processo de urbanização sobre áreas rurais, muitas vezes sobre terras férteis, com o conseqüente comprometimento de atividades agrícolas economicamente produtivas, ou sobre áreas que apresentam fragilidades em sua constituição física, o que as torna impróprias para usos urbanos, em especial o parcelamento para fins habitacionais. Explicita-se também a dificuldade do poder público em controlar o avanço da

¹¹ A respeito dos impactos da crise do Estado na produção do espaço urbano e na reconfiguração dos interesses do empresariado financeiro e industrial na promoção imobiliária, ver MELO (1990, p. 176-178).

¹² “A terra urbana, dividida em loteamentos ou não, aparece como promessa de lucro no futuro...É assim que a especulação se realimenta e, ao mesmo tempo, conduz a que as extensões incorporadas ao perímetro urbano fiquem cada vez maiores” (SANTOS, 1994, p.96-97).

urbanização sobre as áreas rurais e em resistir às pressões do mercado imobiliário para sua ocupação¹³.

É importante esclarecer que estamos entendendo como “urbanização do campo” tanto o processo de urbanização mais tradicional, pela incorporação de novas áreas rurais à zona urbana, através do parcelamento do solo, edificação horizontal e/ou vertical e implantação de infraestrutura para usos urbanos residenciais, comerciais ou industriais, quanto o processo de mudança de uso e ocupação das áreas rurais para o desenvolvimento de atividades que não aquelas essencial e tradicionalmente agrícolas¹⁴, mesmo que não ocorra a transformação das áreas rurais em áreas urbanas. Aliás, entendemos que muitas das atividades que têm ocorrido nas áreas rurais, muitas vezes com desempenho econômico significativo, podem constituir-se em importantes alternativas de uso e ocupação do solo, não só para alavancar o desenvolvimento sustentável de determinadas áreas, que não têm capacidade de suporte para as ocupações urbanas mais tradicionais, como também para oferecer atividades de lazer à população¹⁵.

É importante também ressaltar o aspecto formal da diferenciação entre área rural e urbana, normalmente dado pela legislação municipal, que define, entre outras questões, o perímetro urbano e o uso e ocupação do solo das áreas rurais e urbanas. A área rural, em princípio, é considerada na legislação como aquela porção de terra do município própria para atividades agropecuárias e de reflorestamento¹⁶. Formalmente, “a ruralidade tem sido tratada em termos negativos,

¹³ OFFE (1985, p. 16) coloca a importância de se estudar em que medida as relações clientelistas e simbióticas entre os “órgãos patrocinadores do Estado e os grupos de interesse” estão se tornando a regra e não mais a exceção, enfatizando o risco, neste processo, de se “solapar a relação entre o poder social e a autoridade política”, naquilo que GRAZIANO (1996, a, p. 42) chamou de “balcanização do Estado, como a apropriação privada do Estado por grupos particulares, não por delegação ou em nome de um setor ou fração de classe, mas em seu benefício próprio”.

¹⁴ GRAZIANO (1999, p. ix) enquadra estes usos como parte daquilo que ele denomina de “novo rural”. São “novas” atividades econômicas que vêm ocorrendo no meio rural, que vão desde o *agribusiness*, atividades de subsistência, produção em pequenas propriedades de hortifrutigranjeiros, flores, pequenos animais, que vêm se aproveitando da abertura de segmentos de mercado específicos, até aquelas ligadas à moradia e lazer, com a valorização do campo e a emergência das questões ambientais.

¹⁵ Hóteis-fazenda que têm atendido mais as classes média e alta, “pesque-pague” acessíveis à população de mais baixa renda, etc. Ver GRAZIANO, 1999, p. 133.

¹⁶ Pelo dicionário de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas “uma sociedade ou comunidade pode ser classificada como rural e não urbana pelos seguintes critérios, que indicam áreas de um *continuum*:

só podendo permanecer rural se não sofrer mudança ou se declinar, tornando-se impossível para uma área rural desenvolver-se sem que automaticamente se torne não-rural” (Saraceno, p. 321-330, 1994).

Historicamente, especialmente no caso dos grandes centros urbanos, a área rural vem sendo tratada como um estoque de área urbanizável, na maioria das vezes sem se considerar, de um lado, sua adequação ao uso agropecuário, a possibilidade de extração mineral, a necessidade de preservação do patrimônio natural e cultural, a baixa capacidade de suporte a determinados usos urbanos e a falta de condições do poder público de atender demandas por infra-estrutura e serviços públicos decorrentes do processo de urbanização; e, de outro lado, a própria existência de “vazios urbanos”, áreas ociosas e já infraestruturadas no interior da zona urbana.

Neste contexto, vem ocorrendo um processo de dissolução das especificidades daquilo que é campo e daquilo que é cidade, processo esse que se materializa através da implantação de uma mescla indiferenciada de usos, e que, dada a manutenção da dicotomia¹⁷, ainda que formal, entre área urbana e rural, torna mais complexas as formas de regulação do uso e ocupação do solo, agudizando conflitos de interesse advindos dos avanços deste processo de urbanização e seus reflexos na deterioração do meio ambiente e da qualidade de vida das populações tanto urbana quanto rural.

menor densidade demográfica, menor diferenciação social, menor mobilidade social e espacial, índices mais baixos de mudança social; agricultura como ocupação principal; posse da terra como centro convergente do sistema político-econômico”. (FGV, 1987, p. 1090). Já, pelo critério do Censo Demográfico de 1991 do IBGE “na situação URBANA consideram-se as pessoas e os domicílios recenseados nas áreas urbanizadas ou não correspondentes às cidade (sedes municipais), às vilas (sedes distritais) ou às áreas urbanas isoladas. A situação RURAL abrange toda a área situada fora desses limites, inclusive os aglomerados rurais de extensão urbana, os povoados e os núcleos” (Censo Demográfico 1991, IBGE, p. 9).

¹⁷ Ao colocar que as fronteiras entre o rural e o urbano estão cada vez mais tênues, pela própria alteração nos processos de produção e nos mercados de trabalho, MINGIONE e PUGLIESE (1987, p. 92-95) questionam a validade da manutenção desta dicotomia. Estes termos já não atendem mais às novas configurações destes dois espaços, seja pelos novos usos que vêm ocorrendo nas áreas rurais, pela “desurbanização” de novos empreendimentos industriais, seja pelo processo em curso de “desdiferenciação” da divisão social do trabalho.

Tais conflitos de interesse têm se manifestado através de pressões, de um lado, pela “urbanização do campo” e, de outro, pela preservação destes espaços e de seus “atributos ambientais”.

Por todos esses problemas aqui levantados é possível identificar as dificuldades enfrentadas pelos municípios de tratar estas questões, enfrentando inclusive barreiras legais à uma ação mais efetiva, pois a competência para regular o uso do solo na área rural constitui formalmente uma atribuição da União, até porquê é nesta instância que se dá a cobrança do Imposto Territorial Rural.

Tanto o Estado quanto a União têm tido, na realidade, uma atuação à distância e pontual na ordenação e regulamentação dos usos na área rural, sendo que, em algumas situações, via instrumentos de regulação ambiental¹⁸. Algumas experiências mais marcantes, como foi o caso da legislação estadual de proteção dos mananciais da Grande São Paulo, são registros importantes dos impactos negativos da aplicação de instrumentos de regulação pela restrição ao desenvolvimento de atividades econômicas de qualquer natureza e, conseqüentemente, a indução a uma polarização de interesses: tudo *versus* nada – degradar *versus* congelar.

É relevante lembrar que, em matéria ambiental, a competência de regulação dos entes federativos é concorrente e complementar¹⁹, o que vem permitindo a alguns municípios regular o uso e ocupação do solo, mesmo em áreas rurais, ainda que timidamente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os problemas estruturais associados às formas deletérias de urbanização têm tido forte influência na deterioração ambiental, em seu sentido mais amplo, que vai desde a degradação dos recursos naturais, até questões sociais mais profundas, como a própria carência de habitações de interesse social e sua

¹⁸ No âmbito do Governo do Estado de São Paulo, a despeito dos avanços dados pela legislação ambiental, as questões ambientais ainda estão tendo escassa capacidade de influir no conjunto das políticas de governo, ocupando um lugar secundário, limitado e subordinado, com ações de caráter mais corretivo. (FERREIRA, 1998, p. 122).

localização em áreas distantes da malha urbana, contrapondo-se à existência de glebas vazias em regiões urbanizadas, tendo com uma de suas causas a pouca efetividade de políticas sociais de acesso à terra e à moradia²⁰.

É interessante ressaltar alguns dos aspectos que se mostraram de grande relevância para uma gestão ambiental mais eficiente e que podem servir de referência para experiências futuras:

- permanente processo de integração das áreas de planejamento físico-territorial e de meio ambiente, e introdução da análise de impacto ambiental no processo de definição de diretrizes de uso e ocupação do solo;
- permanente processo de revisão do Plano Diretor físico-territorial, à luz de conceitos racionais de gestão ambiental;
- enfrentamento do processo de dissolução das especificidades daquilo que é campo e daquilo que é cidade, procurando fomentar usos que garantam um desenvolvimento rural sustentável;
- incorporação, no planejamento das cidades, de todo o espaço do município, onde a área rural não seja tratada como um estoque de área a ser urbanizada, e sim inventariada, desde sua situação econômica e social, até suas potencialidades e fragilidades;
- implementação de um **zoneamento ambiental**, que proponha normas e regras de uso e ocupação do solo compatibilizando a preservação do patrimônio ambiental com o desenvolvimento econômico, contemplando as potencialidades e fragilidades do meio físico e os modos e os padrões atuais de uso e ocupação da terra;
- realização de parcerias com órgãos públicos e outras instituições, tais como: Ministério Público - Promotorias de Habitação e Urbanismo e de

¹⁹ LEME MACHADO (1993, p. 145) ressalta que, pela Constituição Federal, o município não está impedido de fazer o ordenamento territorial do solo rural.

²⁰ GRAZIANO DA SILVA (1.999, p. 136) enfatiza a atualidade do tema da reforma agrária para a solução dos problemas da marginalidade e exclusão social nos grandes centros urbanos, pois, é sabido que não é mais barato cuidar dos pobres nas cidades.

Meio Ambiente; Secretaria Estadual de Meio Ambiente; Polícia Florestal; Secretaria Estadual de Agricultura; Universidades, etc;

- desenvolvimento e implantação de políticas de habitação de interesse social e de acesso à terra.

É importante também pensar o papel do poder público municipal como agência de planejamento e de desenvolvimento econômico, e também como provedor de serviços à comunidade e fiscalizador das ações do setor privado também para a área rural, no sentido de se estimular atividades economicamente atraentes e ambientalmente compatíveis com a área rural e coibir aquelas que sejam degradadoras do meio ambiente.

Essas questões isoladamente não são suficientes, e a experiência do Plano de gestão da “APA campineira” foi um exemplo disto. Havia um órgão de meio ambiente estruturado, chegando a ter em seu quadro 14 profissionais de nível superior de diferentes áreas do conhecimento, integrados à área de planejamento físico-territorial. Havia um Conselho Municipal de Meio Ambiente com participação significativa de associações ambientalistas, de bairro, profissionais, etc. No processo de elaboração do Plano de Gestão da APA, foram envolvidos diversos representantes da população local, da comunidade científica (UNICAMP, PUCC, IAC, CATI, NMA-EMBRAPA) e dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, tendo sido realizadas cerca de 50 reuniões de trabalho ao longo de 2 anos. E, a despeito disso, o projeto de lei ainda não foi aprovado até o momento, três anos após ter sido apresentado ao legislativo municipal.

A prática da democracia é um aprendizado de longo prazo, em cujo caminho deve ser prioritário o envolvimento de todos os atores sociais. E, neste sentido, o poder público tem a missão de garantir canais efetivos de participação da sociedade. O desenvolvimento sustentável requer uma cultura política democrática na qual idéias diversas possam surgir e competir umas com as outras, refinando a capacidade humana para lidar com os problemas sócio-ambientais. Esta cultura política só será efetiva na medida em que indivíduos participem nas decisões que afetam suas vidas (Hogan, p. 57-77, 1993, e p.17-23, 1995).

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ABRAMOVAY, Ricardo e Sachs, Inacy. "Nouvelle configuration villes-campagnes", FAO - Roma, janeiro/96.
- AB'SABER, Aziz. - "São Paulo Ecologia: A qualidade da vida". SP, SESC, março de 1.993:
- CANO, Wilson. "Raízes da concentração industrial em São Paulo". São Paulo: Ed. T.A. Queiroz, 1.983.
- _____. (coord.). "A interiorização do desenvolvimento econômico no Estado de São Paulo - 1.920/1.980", São Paulo: Fundação SEADE, Coleção Economia Paulista, 1989.
- _____. (coord.). "São Paulo no limiar do século XXI". São Paulo: Fundação SEADE, 1992.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE - CEPAL/ONU. "Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable de la Gestion Integrada de Cuencas", Santiago, Chile, 1.994.
- _____, "Nossa Própria Agenda", Comissão de Desenvolvimento e Meio Ambiente da América Latina e do Caribe. São Paulo, Linha Gráfica Editora, 1991.
- DAVANZO, Áurea M. Q. "A Região Metropolitana de Campinas: dinâmica sócio-econômica e as perspectivas de gestão urbana". In CANO, Wilson. "Urbanização e metropolização no Estado de São Paulo: desafios de política urbana". Campinas, São Paulo: Relatório de Pesquisa, Convênio SPG/FECAMP, mimeo, julho de 1.992.
- ECLAC. "Sustainable Development: Changing Production Patterns, Social Equity and the Environment". Santiago, ECLAC, 1991, p. 17.
- FAPESP/PUCCAMP/Lincoln Institute of Land Policy. "Impacto da aplicação de novos instrumentos urbanísticos em cidades do Estado de São Paulo". Campinas, S.P: meio magnético, 1998.
- FARIA, Vilmar. "Cinquenta anos de urbanização no Brasil: tendências e perspectivas". Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n. 29, março de 1991.
- FERREIRA, Leila. "Estado e ecologia: novos dilemas e desafios. A política ambiental no Estado de São Paulo". Campinas, São Paulo: IFCH/UNICAMP, Tese de Doutorado, 1992.
- _____, "A questão ambiental". Campinas, São Paulo: Boitempo Editorial, 1998.
- FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM. "Política Municipal de Meio Ambiente". SP, 1.992.
- GRAZIANO DA SILVA, José Francisco. "O novo rural brasileiro". Campinas, São Paulo: Instituto de Economia, Série Pesquisa no. 1, UNICAMP, 1.999.
- _____. "A nova dinâmica da agricultura brasileira". Campinas, São Paulo: Instituto de Economia, UNICAMP, 1996 (a)
- GONÇALVES, Maria Flora. "Novas configurações no desenvolvimento urbano paulista". Espaço & Debates, São Paulo, XIV (38), 1994.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo e Araújo, Tânia Bacelar. "Poder local, governos municipais e políticas de indução do desenvolvimento econômico no Brasil". In: SOARES, J. e BAVA, S. (orgs.). Os desafios da gestão municipal democrática. São Paulo: Cortez, 1998.
- HOGAN, Daniel J., "Crescimento Populacional e Desenvolvimento Sustentável". Lua Nova 31: 57-77, 1993.
- _____. "A Qualidade Ambiental Urbana: oportunidades para um novo salto". São Paulo em Perspectiva 9, 3, 1995: 17-23.

- IPEA-CGEPU/USP-INFURB/UNICAMP-IE-NESUR. "Gestão de Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano na Região de Campinas". Campinas, São Paulo: Relatório Final de Pesquisa, mimeo, agosto de 1997.
- IPEA-CGEPU/UNICAMP-IE-NESUR/IBGE-DEGEO. "Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil". Campinas, São Paulo: 1998.
- LEME MACHADO, Paulo Affonso. "Estudos de Direito Ambiental". São Paulo: Malheiros Editores, 1994.
- MARICATO, Ermínia. "Habitação e as políticas fundiária, urbana e ambiental: diagnóstico e recomendações". Apresentado no II Seminário Nacional Preparatório para o Habitat II. 1995.
- MELO, Marcus André B. C. "Regime de acumulação, Estado e articulação de interesses na produção do espaço construído (Brasil, 1940-1988)". In: VALLADARES, Lícia e PRETECEILLE, Edmond. "Reestruturação urbana, tendências e desafios". São Paulo: Livraria Nobel, 1990.
- MINGIONE, E., PUGLIESE, Eduardo. "A difícil delimitação do urbano e do rural". Revista Crítica de Ciências Sociais, Lisboa. 22:83-99, abril, 1987.
- OFFE, Claus. "Capitalismo Desorganizado". São Paulo: Brasiliense, 1985.
- PACHECO, Carlos Américo. "Urbanização e reprodução social: marginalidade e precarização das estruturas sociais no desenvolvimento urbano brasileiro". In: "Urbanização e metropolização no Estado de São Paulo: desafios da política urbana". NESUR/IE/UNICAMP, Relatório de Pesquisa, SPG/FECAMP, Campinas, São Paulo: mimeo, abril de 1.992.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. "Plano Diretor de Campinas". Campinas, São Paulo: 1995.
- _____. "Plano de Gestão da Área de Proteção Ambiental da Região de Sousa e Joaquim Egídio". Campinas, São Paulo: 1996.
- KAGEYAMA, Angela. "Pluriatividade e Ruralidade: aspectos metodológicos". In: Economia Aplicada, FIEP/FEA-USP, São Paulo, v. 2, n. 3, julho-setembro, p. 515-552, 1998.
- ROLNIK, Raquel. "A cidade e a Lei". São Paulo: Studio Nobel, 1999.
- SANTOS, Milton. "A urbanização brasileira". 2ª ed. São Paulo.: Hucitec, 1996.
- SARACENO, Elena. "Recent trends in rural development and their conceptualization". Journal of Rural Studies, Great Britain, v. 10, n. 4, p. 321-330, 1994.
- SEMEGHINI, Ulysses. "A região administrativa de Campinas". SP, Fundação SEADE, Coleção São Paulo no Limiar do Século XXI - Cenários da Urbanização Paulista, 8v, SP, 1.992.
- SINGER, Paul. "Economia política da urbanização". 2ª ed. São Paulo: Brasiliense/CEBRAP, 1975.
- _____. "Desenvolvimento econômico e evolução urbana". São Paulo: Nacional/EDUSP, 1968.