

Mudanças ambientais e os desafios na transição de um modelo: o caso brasileiro¹

Pedro Ribeiro Moreira Neto²

Leonardo Freire de Mello³

A estrutura urbana brasileira se conformou a partir da colonização do litoral onde se estabeleceram monoculturas de exportação e centros constituídos por cidades portuárias. Exceto o período de extração aurífera (século XVIII), primeira experiência de interiorização, sua rede urbana só se consolidou com a reestruturação econômica governamental a partir da Segunda Guerra Mundial e o conseqüente processo de industrialização. Este modelo firmou um desenvolvimento fundado sobre bases incoerentes: a matriz energética hidrelétrica e a expansão rodoviária como matriz de transportes. Assim, o processo de ocupação do interior brasileiro se dirigiu à produção de *commodities* enquanto a indústria se instalava nas regiões próximas ao litoral. Hoje o Brasil se inclui entre as nações consideradas emergentes e por características específicas é grande a possibilidade de se lançar entre as nações propriamente desenvolvidas. Entretanto, a continuidade do programa brasileiro aponta graves contradições. Apesar da energia “limpa” das hidrelétricas e do combustível “renovável” do etanol, recentes descobertas de reservas de petróleo, gás e óleo, colocam em questão as opções de desenvolvimento futuro. A conformação da rede urbana, que tendia à ocupação do interior e a retomada de investimentos nas regiões Norte-Nordeste como redução do desequilíbrio inter-regional passa, novamente, a concorrer com o litoral devido à localização das jazidas e usinas beneficiadoras. Sinal da nova tendência, dados do último censo apontam o crescimento populacional do litoral norte paulista como um dos maiores do estado. Sem desprezar a possibilidade histórica atingida por seu desenvolvimento científico e tecnológico, o país não pode ignorar tais implicações sobre a urbanização, o enfrentamento de mudanças climáticas, justamente em regiões de comprovada vulnerabilidade ambiental. Este artigo se propõe à discussão de tais desafios, tendo como base a variação da população urbana.

Palavras-chave: população, ambiente, desenvolvimento, litoral norte paulista.

¹ Trabajo presentado en el V Congreso de La Asociación Latinoamericana de Población, Montevideo, Uruguay, del 23 al 26 de octubre de 2012.

² Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – Universidade do Vale do Paraíba UNIVAP. pedroribeiromoreira@gmail.com

³ Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – Universidade do Vale do Paraíba UNIVAP. leo.mello@gmail.com

Introdução

A experiência de se viver o presente processo de transição entre a era industrial e a pós-industrial nos possibilita uma instigante reflexão sobre programas e modelos de planejamento. O projeto urbano, as ações estratégicas ou o planejamento econômico, são todos atos de governo – expressões de posição política. Com maior ou menor presença do estado, seu resultado repercute do modo de intervenção em instituições financeiras em épocas de crise às conseqüências das atividades humanas sobre seu habitat e na evolução das mudanças climáticas globais. Em tal quadro, as estruturas e formas urbano/regionais constituem importantes objetos de pesquisas na busca de modelos e propostas que respondam aos desafios da organização do espaço, do seu modo de produção e do planejamento como conjunto de ações. Expressões dinâmicas de cada época, tais estudos assumem a cada etapa novos temas. Assim, aspectos outrora preponderantes cedem espaço para novas questões alçadas à evidência no novo contexto onde se configura a cidade – e a sociedade – pós-carbono como referência de uma nova utopia.

As mudanças climáticas globais são exemplo de tema, polêmico e atual, que hoje divide a atenção que ainda ontem era consagrada com exclusividade às questões econômicas e sociais. Esta tendência, confirmada a cada dia por novas evidências científicas, significa a interação da natureza e as agressões impostas pela humanidade ao longo dos séculos – principalmente o último - fato que cria a expectativa de alteração radical das condições sociais e econômicas em determinados espaços e, de modo peculiar, as grandes aglomerações urbanas. Não restam dúvidas da necessidade de espaços urbanos e estruturas regionais que proponham novos paradigmas para o ambiente antropizado. A organização espacial gerada pelo fordismo, modelo absorvido especialmente pelas regiões periféricas do sistema capitalista, está condenada. Excrescências desse arquétipo, as enormes aglomerações metropolitanas, incorporam impactos que vão da crescente impermeabilização do solo, conseqüência da expansão desmesurada da periferia urbana, às emissões de poluentes dos sistemas de transporte de uma mobilidade falida. Qual seria, portanto, a alternativa de estrutura regional capaz de conjugar, para cada caso, um modelo possível em um complexo globalizado que, contudo, sugere elementos independentes das economias de aglomeração?

Esta é a questão que se coloca, em todo o mundo, para as regiões em desenvolvimento onde ainda figuram possibilidades de estruturas distintas da aglomeração metropolitana. Entretanto,

a estrutura urbana da maioria dos países periféricos foi configurada no antigo modelo. Em outras palavras, trata-se de imensas manchas urbanas crescidas à sombra da urbanização capitalista do século XX que evidentemente acarretam todas as assimetrias desse modo de produção do espaço. No caso dos países que hoje constitui o bloco que mais se aproxima do centro do sistema e que se reservam a uma função complementar na organização mundial, as possibilidades de desenvolvimento sugerem ainda novos desafios.

Conhecidos como BRICS (inicialmente Brasil, Rússia, Índia e China – aos quais recentemente foi acrescentada a África do Sul), cada qual a sua maneira desempenha um papel determinado no cenário mundial. Algumas de suas características, como a grande extensão territorial, são comuns a todos. Entretanto, a composição e estrutura social, assim como as possibilidades de atividades produtivas são bastante diversas e variam, de uns para outros: grandes regiões desérticas se contrapõem a vastas florestas tropicais; grandes e desiguais contingentes populacionais nem sempre correspondem à disponibilidade e compatibilidade de áreas cultiváveis; capacidade de produção industrial já instalada muitas vezes dependente de insumos importados seja na forma de matéria prima ou de energia. Enfim, afora o fato de se encontrarem em um processo de desenvolvimento ascendente, qualquer comparação entre tais países deve ser considerada com cautela.

Neste cenário, o caso brasileiro parece se configurar em longo prazo uma das possibilidades mais viáveis desta futura conjunção. Entretanto, apesar de figurar entre as dez maiores economias do planeta e indicar crescimento sustentável, o país apresenta enormes discrepâncias no que concerne a distribuição de renda, o acesso a serviços de educação e saúde em qualidade compatível com o desempenho da economia, ou seja, à inserção social como um todo, fator determinante para seu desenvolvimento.

O presente estudo faz uma breve análise da evolução da relação entre estado e espaço no quadro brasileiro, ou seja, a política de planejamento do território em suas diversas escalas: a nação, a região – mais que a divisão política dos estados – e o conjunto município/cidade. Avaliando as crescentes implicações das questões climáticas e ambientais sobre o modo pelo qual se deu a urbanização do país verifica-se as contradições presentes nas opções pelas matrizes energéticas, de transporte e a política urbana. Em que pese o momento em que este texto foi escrito, às vésperas da cúpula global “Rio + 20”, cujos resultados ainda não foram totalmente dimensionados, são desafios que prometem um longo caminho de debates e enfrentamentos em nossa sociedade. A pesquisa não tem a pretensão de avaliar todas as circunstâncias, críticas e opções que se apresentam. Trata-se de parte de uma pesquisa

acadêmica maior, integrante dos trabalhos do Laboratório de Desenvolvimento Urbano e Mudança Climática do Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento – IP&D da Universidade do Vale do Paraíba – UNIVAP, desenvolvidos no âmbito do projeto temático “*Urban growth, vulnerability and adaptation: social and ecological dimensions of climate change on the coast of São Paulo*”, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – Fapesp.

O processo e o modelo de urbanização brasileiro

A urbanização brasileira se deu a partir de seu processo de industrialização. Esta, se tomado como referência seu período mais dinâmico, é relativamente recente, com início apenas após o segundo conflito bélico mundial. A rigor, desde a ascensão de Getúlio Vargas ao poder (1930-1946) o governo adotou um afastamento progressivo do liberalismo econômico e trouxe para o Estado a responsabilidade da definição do planejamento como regulador de atividades. O marco deste contexto, a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, negociada como compensação pela participação brasileira no conflito mundial junto aos países aliados, só ocorreu em 1946. Hoje, a implantação siderúrgica é reconhecida como divisor de águas na macroeconomia brasileira e o salto qualitativo que permitiu ao país liberar-se do modelo agro-exportador em troca da industrialização como opção para o desenvolvimento.

A localização da siderúrgica a meio caminho entre Rio de Janeiro e São Paulo, à época metrópoles em formação, definiam o sudeste brasileiro como principal região de investimentos e desenvolvimento. Tal situação reafirmava a antiga organização regional que remontava à era de exploração aurífera do século XVIII, quando a região mais dinâmica da economia brasileira se transferiu do nordeste para o triângulo formado por Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro, na região sudeste. Pois, a concentração das atividades econômicas, comandadas pelo processo de industrialização que se seguiria, iria cada vez mais definir o centro-sul brasileiro como a região mais dinâmica. As intervenções do segundo governo Vargas (1951-1954) na economia brasileira trariam outro grande momento para a economia brasileira quando, em 1953, é criada a Petrobras, aquela que viria a se tornar na gigante estatal do petróleo e que manteria, até 1997, o monopólio da exploração, produção, refino e transporte do óleo no Brasil.

Montadas as bases para a industrialização moderna, ou seja, a produção siderúrgica, a oferta de energia e mão de obra, o refino e distribuição petróleo e derivados, além da proximidade

dos principais mercados consumidores, tal processo veio a se completar com a decisão política para atração de capital e investimentos internacionais expressa no “Plano de Metas” do governo Juscelino Kubitschek (1956-1961). Mais uma vez, o incentivo às atividades econômicas era vinculado ao crescimento urbano que agia como indutor de fluxos migratórios, especialmente no sentido nordeste – sudeste, então intensificado.

A transferência da capital federal para o Planalto Central, em 1960, foi a principal intervenção em escala nacional de reorganização do território. Pela primeira vez uma ação governamental intervinha deliberadamente na organização do seu território propondo uma nova frente de ocupação das regiões interiores e invertendo a tendência “histórica” da ocupação das terras mais próximas à costa. Esta ação viria a atenuar e diversificar os processos de transferência de populações oferecendo o Planalto Central como novo destino para a busca de oportunidades às populações das regiões economicamente deprimidas. Entretanto, o novo contexto revelava contradições de fundamentos que seriam aprofundados nos períodos subsequentes.

A nova organização do território brasileiro propunha então um modelo fundamentado em bases que, aos olhares e críticas atuais, apresentam profundas contradições. As características geológicas do Brasil fez deste país um caso bastante especial no que concerne a oferta energética. Detentor de mais de 11% da água doce de todo o mundo e menos de 3% da população (NGM, 2011), distribuído por um sistema fluvial excepcional, o maior do globo, desde o final do século XIX privilegia em 95% a produção de energia através de usinas hidroelétricas. Isto fez com que sua matriz energética se constituísse sobre um modelo “limpo” - se minimizada a complexidade dos impactos sócio-ambientais da formação das grandes represas e considerada apenas a emissão praticamente nula de poluentes e em especial de CO². Por outro lado, a necessidade de ocupação *de facto* do interior brasileiro exigia uma matriz de transporte de rápida implantação, flexível, que atingisse rapidamente os mais distantes recônditos do território e ainda se alinhasse com o crescimento de um parque industrial que clamava pela criação progressiva de mais postos de trabalho. Assim, a ampliação do mercado interno se realizava pelo modelo inicial da industrialização, ou seja, a substituição de importações de bens de consumo, desta vez duráveis. Tais necessidades indicavam a adoção do modelo rodoviário e a produção automobilística como base do sistema de transporte, ou seja, uma matriz “suja” e extremamente dependente do refino e distribuição de petróleo, àquela época quase todo importado.

Se na escala nacional havia a preocupação do governo com a reorganização do território, em nível local tais preocupações caíam no vazio. O próprio projeto de Brasília, consagrado como

o exemplo mais bem acabado do urbanismo moderno, é omissa quanto à sua integração ao conjunto de cidades e vilas que se desenvolveram em seu entorno. Na escala local o modelo econômico alinhava-se ao *laissez-faire* liberal que abria o mercado brasileiro à instalação das novas indústrias. Assim, na nova ordem da industrialização as vantagens de localização se transformariam no propulsor da organização do território e na montagem das economias de aglomerações características do modelo fordista. Dentro das especificidades da formação do espaço brasileiro, ou seja, de um mercado periférico, ainda em formação, sujeito aos interesses de uma especulação imobiliária voltada ao lucro rápido, sem compromissos com o uso racional do espaço e menos ainda com a preservação ambiental, a conformação das metrópoles brasileiras ao gerar um espaço desigual e excludente não causa surpresa. Acrescente-se a este quadro o fato de que nesta época, meados do século passado, o Brasil ainda era um país majoritariamente agrícola, com uma cultura profundamente marcada por seu passado escravagista e exploradora, seja do homem, seja da natureza. Pois, é este modelo perverso que vai reafirmar o centro-sul e principalmente o entorno de São Paulo como principal destino dos investimentos, agora internacionais, abrindo novo campo para semelhante incremento dos fluxos migratórios.

Modelos e transições

Apesar de variações ocorridas em momentos específicos tal tendência, ditada pelas leis do mercado, seria mantida até meados da década de 1980. Algumas seriam conseqüências dos redirecionamentos impostos pela linha política e econômica do governo militar, instaurado após o golpe de estado de 1964, como aquela que resultou no surto de euforia de crescimento conhecida como “milagre brasileiro”. Este período coincidiria com a entrada de grande fluxo de capital internacional em investimentos e o financiamento de obras de infraestrutura decorrentes da política proposta pelo Banco Mundial. Entre 1972 e 1982 esta instituição teve como política de desenvolvimento o financiamento a países “em desenvolvimento” segundo a expressão em uso na época. No plano nacional esta ação teria repercussão na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano PNDU, influenciada pela teoria das “metrópoles de equilíbrio” já aplicada com relativo sucesso na França (Hantreux e Rochefort, 1964).

A busca por uma estrutura urbana nacional melhor equilibrada sairia da análise realizada pela PNDU que identificava quatro tipos de áreas de intervenção: a) *contenção*: metrópoles nacionais de São Paulo e do Rio de Janeiro; b) *disciplinamento e controle*: Porto Alegre, Belo

Horizonte, Curitiba, Campinas, Brasília, Recife, Salvador, Fortaleza e Belém; c) *dinamização: pólos de desenvolvimento*; e d) *promoção*: modalidades de áreas urbanas objeto de tratamento diferenciado - periféricas, de ocupação recente, vinculadas a grandes investimentos públicos ou privados, turísticas e estagnadas (Francisconi e Souza, 1976). Pela soma das justificativas técnicas as áreas de disciplinamento e controle foram as grandes beneficiárias dos aportes do Banco Mundial (Fidem, 1983).

Os investimentos do governo em escala nacional ou local foram, contudo, insuficientes para a contenção do desequilíbrio do crescimento do centro-sul face à dinâmica e capacidade da reprodução do espaço urbano dominante no modo capitalista. Pior ainda, se em época de crescimento este se dá de forma intensa, e gerando as disfunções econômicas e sociais de forte expressão no plano espacial, em momentos de crise, como se deu na maioria dos países “em desenvolvimento” nos anos de 1980, tais disfunções se agravam ainda mais. Com efeito, o ocaso do regime militar caracterizou a fase de maior crescimento periférico nas grandes metrópoles brasileiras que naquele momento se multiplicavam por quase todos os quadrantes.

O processo político de redemocratização foi marcado simbolicamente pela promulgação da Constituição de 1988, que incluiria em seu texto a expressão “função social da propriedade urbana” sem, contudo, esclarecer tal conceito. Ao contrário da clara definição da função social da propriedade rural (aproveitamento e utilização adequada dos recursos naturais, melhores condições de vida ao trabalhador rural etc.), não se percebe a mesma postura conceitual para a função social da propriedade urbana que invés de se fechar numa definição, se abria uma arena de possibilidades.

A Constituição Federal de 1988 introduziu os artigos 182 e 183 regulamentados pela Lei Federal 10.527 de 2001 – o Estatuto da Cidade – resultado da articulação do Movimento Nacional de Reforma Urbana. Este centrava esforços na definição de uma nova esfera de direitos – os direitos urbanos – expressos principalmente através da idéia de limitação ao direito de propriedade. O princípio fundamental que caracteriza a emenda é a obrigação do Estado em assegurar os direitos urbanos e mesmo o direito de propriedade ficaria submetido ao direito às condições de vida urbana digna e à justiça social, inspirado no conceito de direito à cidade e definido como “produto histórico e fruto do trabalho coletivo, onde se pressupõe a adoção de políticas públicas redistributivas que inverta prioridades relativas aos investimentos públicos e se traduz na garantia de acesso de toda a população aos benefícios da urbanização” (Levebvre, 1969). Um segundo eixo do Estatuto da Cidade trata da gestão democrática da cidade, princípio associado à ampliação do direito de cidadania por meio da

“institucionalização da participação direta da sociedade nos processos de gestão, como forma complementar a democracia representativa” (Cardoso, 1997, p.89).

A principal decorrência do Estatuto da Cidade em seus primeiros momentos foi, talvez, a criação de um novo ministério no cenário nacional, o Ministério das Cidades, direcionado às políticas públicas no âmbito urbano, tendo como área de competência a política de desenvolvimento urbano, políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito, e demais tópicos correlacionados. A atuação do Ministério das Cidades não nasceu da concepção de um ministério propriamente dito, mas, principalmente, da aglutinação de programas e departamentos antes dispersos por outros ministérios. Em outras palavras, a concepção do ministério e seu papel político foram se consolidando na prática durante seus primeiros momentos, ou seja, um processo em movimento. Entretanto, sua atuação como ministério passaria por sérias dificuldades devidas a questões ligadas à ordem política que se reorganizava e desestabilizava a base de apoio do Governo Federal. O rearranjo político das forças de sustentação ao governo resultou, em um segundo momento, na troca de comando do Ministério das Cidades e o distanciamento gradual de quadros técnico-profissionais e antigas lideranças, substituídos por novos agentes alinhados, desta vez, à velha prática da política provinciana anterior ao Estatuto da Cidade e à própria Constituição Nacional.

Apesar da mobilização social que possibilitou a criação de reguladores da propriedade privada e políticas urbanas, o tecido urbano na contemporaneidade delinea novas conformações. Mesmo com a adesão de mais de 90% dos municípios aos quais era obrigatória a elaboração do Plano Diretor, como ferramenta para a operação dos instrumentos propostos pelo Estatuto da Cidade, o resultado se mostra bastante inferior às expectativas iniciais. Os instrumentos voltados a uma realidade urbana mais equânime não foram regulamentados. Apesar de serem citados em alguns Planos Diretores, não se criaram leis específicas que possibilitassem a prática de tais instrumentos urbanísticos nos municípios. Ao contrário, ganharam expressão aqueles que permitiam a valorização potencial dos índices urbanísticos, com vantagens diretas para o setor imobiliário, grandes construtoras, incorporadoras e corretoras em geral, que acabaram por se tornar os maiores beneficiários da nova lei.

O recente processo de desconcentração das atividades nas áreas urbanas tradicionais vem criando um novo modelo de urbanização, dispersa e extensiva, fugidio às legislações urbanísticas vigentes (Reis Filho, 2006, p.154). No outro extremo das ocupações periféricas se intensifica o crescimento da “cidade sem lei”, aquela das ocupações clandestinas e invasões em busca de terrenos baratos, longe das ofertas de benfeitorias centrais e invariavelmente

sobre zonas de extrema vulnerabilidade ambiental. Tal prática, não fiscalizada pelos órgãos governamentais, em todas as escalas, tem sido responsável pela ocupação de encostas, pelo desmatamento de grandes áreas de florestas naturais, estendendo um tecido urbano sem critérios de ocupação por terrenos geologicamente instáveis e sujeitos a grandes catástrofes ambientais e sociais, como aquela ocorrida na região serrana do Rio de Janeiro no início de ano de 2011 e que de certa forma reeditou com maior rigor fato já ocorrido em Caraguatatuba, no Litoral Norte Paulista em 1967.

Esta última forma de ocupação é o que mais preocupa os setores responsáveis pela organização e controle dos espaços urbanos e das novas formas de urbanização. Contudo, o diálogo com os governos responsáveis, ainda se mantém prejudicado pelo interesse dos grandes proprietários fundiários, pela pressão do setor imobiliário sobre a administração pública, pela indústria da celulose e todo um complexo sistema de poder vinculado aos grandes grupos econômicos.

Neste sentido, a atuação do Ministério das Cidades poderia vir a ser a principal condutora da implantação de projetos que buscassem maior equilíbrio nos investimentos inter-regionais, na inclusão social e no direito à cidade enquanto cidadania, na ocupação racional e coerente do território no que tange a sustentabilidade ambiental. Afinal, dependeria se sua chancela a aprovação dos investimentos governamentais que tem se mostrado como principais indutores da atual fase de crescimento. A confecção rigorosa de Planos Diretores, municipais e regionais, integrados a uma política setorial de organização do território deveria ser a condição *sine qua non* para o financiamento de programas governamentais para novos planos habitacionais, para a garantia de projetos de urbanização e mesmo para os grandes planos de desenvolvimento na escala federal. Contudo, não é o que acontece.

As novas perspectivas de planejamento urbano visam além do direito à cidade as questões de ordem ambiental e sua repercussão na sustentabilidade dos modelos de desenvolvimento econômico e social deles advindos. Neste momento, em que se abre a discussão do debate para um novo critério normativo para dirimir os impasses do poder público atual, frente às dinâmicas urbano-sociais contemporâneas, se possibilita pensar num novo paradigma para o planejamento urbano onde se realize um planejamento conjunto do território, tendo a percepção do município como parte de um conjunto integrado e considerada a necessidade de desenvolvimento econômico, acesso às infraestruturas urbanas, preservação dos recursos sócio-ambientais, enfim consideradas as complexas contradições do viver nas cidades contemporâneas.

Desafios contemporâneos

O início deste novo século tem se apresentado como uma época de enormes desafios para o desenvolvimento do Brasil. Ao contrário dos surtos de crescimento, como em períodos passados, o presente desenvolvimento econômico tem se mostrado consistente, indicando a permanência deste modelo. Essa consistência se faz notar nos ganhos sociais da última década onde se observa um aumento significativo do mercado interno, com respectiva ascensão social das camadas populares para os setores médios da sociedade. Trata-se da expressão visível dessa nova realidade que, tudo indica, deve ser ainda mais intensificada no futuro próximo. No entanto, além dos desafios da inclusão socioeconômica, são apresentadas novas questões que contradizem as tendências de reorganização do território nacional fartamente lembrada nos discursos oficiais.

Durante a década de 1990 os investimentos governamentais, principalmente nas formas que caracterizam maior indução e organização do território, as infraestruturas, foram demasiado tímidos. Pelo contrário, a preocupação do governo se alinhava com as receitas do Consenso de Washington, dirigidas para a diminuição da presença do estado na sociedade, especialmente nas áreas dinâmicas da economia. Foi a década das grandes privatizações e o apogeu do “planejamento” liberal que transferiu para a iniciativa privada a distribuição de energia, as redes de telecomunicações, grande parte da rede rodoviária, a produção de minérios e até mesmo a Companhia Siderúrgica Nacional, marco da implantação industrial no país como já foi dito.

A partir de 2003 a mudança do grupo político que governava o país, desta vez conduzido por Luiz Inácio Lula da Silva, redireciona os investimentos estatais. Duas características que o diferenciam do governo que o antecedeu são respectivamente, no campo externo, o fortalecimento das relações com os países que integram o MERCOSUL e demais países do hemisfério sul, em particular da África. No campo interior são retomados diversos projetos, a maioria de justificativas bastante polêmicas, que, no entanto redirecionam diversas áreas dinâmicas da economia especialmente para as regiões Norte e Nordeste. Por detrás de tais investimentos governamentais estavam uma tentativa de busca de melhor distribuição de renda entre as diversas regiões do país. Para os investidores privados significava a possibilidade de abertura de novos mercados em regiões até então deprimidas. Na análise de Tânia Bacelar, “trata-se do “fenômeno da ‘deseconomia de aglomeração’, que transfere

atividades econômicas, principalmente a indústria, para regiões menos concorridas, favorecendo seu crescimento” (Bacelar, 2012).

A listagem das ações governamentais nessas regiões é significativa: as usinas hidrelétricas de Belomonte no Pará, Girau e Santo Antônio em Rondônia; as variações do “Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional”, ou seja, a transposição do Rio São Francisco, atingindo o semiárido de Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará; a ferrovia transnordestina, ligando o porto de Pecém, no Ceará ao de Suape em Pernambuco.

Ao longo de todo o processo de desenvolvimento do Brasil a ênfase esteve sempre voltada exclusivamente a aspectos econômicos e sociais. O processo histórico de colonização e ocupação do seu território, aparentemente infinito sob o olhar europeu, gerou a deformação cultural, a ilusão de que o mesmo se constituía de uma fonte inesgotável de recursos, terras e águas, florestas, praias e mangues, montanhas e planaltos, todos de luxuriante fertilidade. Qual despertar de um sonho quimérico, a “nova” realidade, surgida de uma conscientização ainda incipiente de nossa sociedade, porém, cientificamente comprovada, desmonta a velha fantasia. O ônus deste “desleixo histórico”, traço da cultura lusitana desenvolvida entre nós (Holanda, 2000, p.110) vem, a cada estação, reclamar a ignorância e a prepotência com que foi disposta a ação humana sobre uma *natureza* que se pretendia conquistada e domada a qualquer custo e sem o menor cuidado. Por outro lado, esta mesma *natureza* propõe novas provocações que parecem desafiar, “sem dó nem piedade”, a sociedade brasileira.

A primeira crise mundial devido ao aumento no preço do petróleo, em 1973, levou país a investir em pesquisas de alternativas à substituição de óleo e derivados, então demasiado dependente da produção importada. Foi assim que surgiu o Programa Brasileiro de Álcool – PROÁLCOOL. Desde 1975 passaram a ser produzidos veículos movidos a álcool hidratado que representam mais de 80% da frota atualmente produzida – os modelos *flexfuel* - além da substituição de uma fração de álcool anidro que chega a 25% por volume de toda gasolina consumida pela frota automotiva. Paralelamente à produção de etanol, desenvolvem-se também novas variações para a produção de alternativas ao óleo diesel, igualmente fundamentadas em insumos vegetais como soja, milho e outros.

Depois de investir durante décadas em pesquisa e tecnologia da prospecção de petróleo, em terra firme, na plataforma continental e em águas profundas, recentemente foram descobertas novas jazidas na camada “pré-sal”. As estimativas, confirmadas, elevariam o Brasil à posição

de um dos maiores produtores mundiais de petróleo nas próximas décadas, não só reafirmando sua autossuficiência, mas, também, posicionando-se entre seus principais exportadores. Esta “janela de oportunidades” implica necessariamente em assumir a energia empreendida neste projeto, o domínio da tecnologia necessária para sua viabilização e a reversão dos lucros deste empreendimento em prol do desenvolvimento do conjunto da nação, conforme expressão do governo ao se negar á abertura da exploração indiscriminada às empresas estrangeiras.

A exploração potencial do petróleo das camadas oceânicas, nas formas de óleo ou gás, pode representar um novo salto qualitativo e tecnológico talvez mais importante do que a alentada criação das estatais da siderurgia e do petróleo no século passado. Mais do que a simples substituição de insumos energéticos o processo produtivo se configura como estratégia para o desenvolvimento de ciência e tecnologia com repercussões que vão muito além da “simples” produção petrolífera, para gerar toda uma nova série de oportunidades para o conjunto da nação. Paradoxalmente o quadro das possibilidades de desenvolvimento econômico e tecnológico parece se opor à linha que vinha consagrando as pesquisa no país, ou seja, o aproveitamento do espaço agrícola para investimento em alternativas de substituição do petróleo por biocombustíveis. As recentes descobertas petrolíferas de certa forma confrontam essa opção.

Tendências da atual dinâmica urbana no sudeste

Apesar dos diversos investimentos estatais em obras na região nordeste, não restam dúvidas de que o objetivo maior que uma política urbana nacional possa almejar é um melhor equilíbrio em sua composição com o sudeste. O crescimento urbano no entorno das metrópoles de São Paulo e Rio de Janeiro, com suas ramificações para o interior paulista e à capital de Minas Gerais demonstram um caso de *path dependency* que a nova fase parece reforçar. A análise da dinâmica populacional na região sudeste vem indicando um relativo esvaziamento dos municípios centrais das regiões metropolitanas pela transferência do crescimento para os municípios periféricos e ainda para novas metrópoles em formação no interior. Nos últimos anos vem se acentuando a formação de um novo eixo, transversal à antiga ligação São Paulo – Rio de Janeiro, que se estende da região de Campinas ao Litoral Norte do Estado de São Paulo. Justamente nessa sub-região, de extrema vulnerabilidade socioambiental, foram registrados índices de crescimento acima de 10%, maiores que a média

estadual e nacional (IBGE, 2010), antes mesmo da implantação dos mega-projetos ligados à nova produção petrolífera previstos para aquela região e sem que ainda possa ser avaliado com acuidade o impacto desses grandes empreendimentos de infraestrutura sobre a estrutura regional.

Por “capricho” da natureza, as principais jazidas, os campos de gás e as camadas de óleo pré-sal já confirmadas, se encontram na “Bacia de Santos”, que cobre a costa brasileira situada entre os estados de Santa Catarina, Paraná, São Paulo e o Litoral Sul do Rio de Janeiro. Sob os aspectos da organização da estrutura urbana, os principais projetos de exploração da Bacia de Santos se encontram justamente ao longo da costa sudeste. Algumas dessas operações já estão em andamento, como o caso da exploração do campo de gás de Mexilhão, cuja produção é encaminhada para a Unidade de Tratamento de Gás em Caraguatatuba, construída na antiga “Fazenda dos Ingleses”, local afetados pelos deslizamentos de 1967, projetada para processar três milhões de m³/d de gás. Já a entrada em operação de desembarque de óleo da camada pré-sal tem sido dirigida para São Sebastião, cidade vizinha a Caraguatatuba, implicando na ampliação da capacidade de recepção, armazenagem e movimentação de navios petroleiros no terminal da Petrobrás daquela cidade.

Não obstante o acréscimo de atividade no terminal de São Sebastião, esta cidade deverá ainda ter ampliada a atividade portuária como um todo. Estão previstos investimentos de cerca de US\$ 1,6 bilhões para a ampliação e modernização do porto. Como complemento de tantas ações estão previstas a construção e ampliação de dutos, a duplicação de rodovias, e geração de mais de 7.000 postos de serviço. O Governo de São Paulo pretende transformar o porto na principal plataforma de escoamento do etanol brasileiro e servindo-se das opções rodoviárias existentes e novos projetos, como opção de embarque de produtos brasileiros oriundos das regiões produtoras do interior paulista.

Conclusão

Como analisado, existe no Brasil uma série de instrumentos de planejamento territorial complementado por um arcabouço jurídico que poderiam constituir importantes ferramentas de política pública no sentido da reorganização do território nacional como base de organização socioeconômica e ambiental, coerente com um modelo de desenvolvimento sustentável. No entanto, a premência de assegurar as altas taxas de crescimento, como forma de sua manutenção no grupo de países com possibilidades de real salto qualitativo para o grupo mais seleto do conjunto das nações, aliada às necessidades internas de crescimento do

mercado interno e maior inclusão e ascensão social, tem colocado em risco as variáveis ambientais, até então pouco – ou nada – consideradas nesse processo.

As mudanças climáticas são uma realidade que nos obriga necessariamente a adaptações de várias naturezas. As mais visíveis – e mais expostas à mídia em geral – são aquelas que se expressam em particularmente onde o processo de urbanização se fez sem controle de uso do solo, como os recorrentes casos de alagamento de regiões ribeirinhas e desmoronamentos de morros. Para um país que se imaginava “livre” de cataclismos “naturais”, o Brasil criou sua própria série de cataclismos “artificiais”.

Está nas mãos de sua sociedade a difícil solução de tais problemas. Difícil, pois envolve a recuperação e a reorganização do uso do solo sob novo paradigma, muito distante daquele enraizado em sua cultura. Mas, também difícil, pois, ao se enraizar na cultura implica em questões políticas de representação de uma sociedade tão complexa quanto sua Natureza.

Referências

- Bacelar, T. *Cidades empreendedoras* - PEGN. Rio de Janeiro, Ed. Globo, maio 2012.
- Cardoso, A. L. *Reforma urbana e planos diretores: avaliação da experiência recente*. IPPUR, Rio de Janeiro, 1997.
- Francisconi, J. G. et Souza, M. A. A. de – *Política acional de desenvolvimento urbano: estudos e proposições alternativas*. IPEA, 1976
- Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife - Fidem – Região Metropolitana ano 10, anais. Recife, Fidem, 1983
- Hantreux, J. et Rochefort, M. – *L'armature urbaine française*. Paris, INSEE, 1964
- Holanda, S. B. - *Raízes do Brasil*. São Paulo, Cia das Letras, 2000.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE - *Censo Demográfico de 2010*
<http://www.censo2010.ibge.gov.br/>
- Lefebvre, H. – *O direito a cidade*. São Paulo, Documentos, 1969
- Reis Filho, N. G. *Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano*. São Paulo, Via das Artes, 2006.