

Aspectos socioambientais do trecho norte do Rodoanel Metropolitano de São Paulo

Elizabeth Borelli¹

Resumo

Políticas públicas e grandes projetos urbanos contemporâneos enquadram-se no modelo internacional de requalificação e reconstrução das cidades, resultante das transformações do capitalismo mundial. O traçado do trecho norte do Rodoanel, que abrange áreas da Serra da Cantareira, na região metropolitana de São Paulo, exemplifica essa situação, agravada por um avizão de intervenção urbana voltada à implantação de vias expressas e complexos viários, priorizando o transporte individual. Este artigo visa contribuir para a compreensão desse processo, com base nos conceitos de vulnerabilidade social, desigualdade ambiental e transformações urbanas, bem como na análise da documentação institucional pertinente, incluindo relatórios ambientais e pareceres técnicos relacionados a esse empreendimento. Concluiu-se que o Rodoanel Metropolitano apresenta o perfil típico dos grandes projetos urbanos, como expressão do pensamento neoliberal no modo de pensar e planejar a cidade-espetáculo.

Palavras-chave: Espetacularização urbana; Grande projeto urbano; Desigualdade ambiental; Planejamento estratégico urbano; Ocupação urbana.

Abstract

Public policy and great contemporary urban projects fall under the international model of rehabilitation and reconstruction of cities, derived from changes

1 Pós-doutorada em Ciências Sociais (CLACSO/PUC-SP), Doutora em Ciências Sociais e Mestre em Economia Política pela PUC-SP, Professora Doutora da FEA/PUC-SP no Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política, Pesquisadora do grupo EITT, Coordenadora do Curso de Graduação em Ciências Atuariais.

in world capitalism. The route of the northern section of the Ring Road, which covers areas of the Serra da Cantareira, in the metropolitan region of São Paulo, exemplifies this situation, aggravated by a vision of urban intervention aimed at the implementation of express roads and road complex, prioritizing individual transport. This article aims to contribute to the understanding of this process, based on the concepts of social vulnerability, environmental inequality and urban transformations, as well as the analysis of relevant institutional documentation, including environmental reports and expert opinions related to this venture. It was concluded that the Metropolitan Ring Road has the typical profile of large urban projects as an expression of neo-liberal thinking in thinking and planning the city-spectacle.

Keywords: Urban spectacle; Great urban design; Environmental inequality; Urban strategic planning; Urban occupation.

12.1 Introdução

O Rodoanel Mário Covas é um megaprojeto de intervenção urbana que tem por proposta oficial desviar do perímetro urbano da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), os veículos de passageiros e de cargas. Iniciada em 1998, sua implantação foi dividida em quatro etapas: o trecho oeste, que está em operação desde 2002, contando com 32 km; o trecho sul, com 61km e aberto ao tráfego desde 2010; o trecho leste, que se encontra em funcionamento parcial desde 2014, com conclusão prevista para 2015, totalizando 44 km; e o trecho norte, que terá 43km, cuja inauguração estava inicialmente prevista para janeiro de 2016, mas foi adiada para 2017 (DERSA, 2015).

O projeto referente ao trecho Norte começou a ser discutido em 2004, em meio a protestos por parte da sociedade e de ambientalistas, sob a alegação de oferecer perigo aos reservatórios que abastecem parcialmente a cidade de São Paulo. Grandes mobilizações populares, à época, conseguiram paralisá-lo, voltando a ser discutido somente em 2009, após a implantação dos trechos oeste e sul, e da aprovação da construção no trecho leste.

O trecho norte do Rodoanel Metropolitano de São Paulo contará com sete túneis e mais de vinte viadutos, passando pelos municípios de São Paulo, Guarulhos e Arujá. O anel rodoviário irá cortar a região da Serra da Cantareira, considerada uma das maiores florestas urbanas nativas do mundo, com inúmeras nascentes e diversos cursos d'água, exercendo papel fundamental na história do abastecimento de água em São Paulo. Conta com uma área de 64,8 mil hectares, constituindo importante remanescente da Mata Atlântica; elemento de extrema relevância ecológica, foi declarada Reserva da Biosfera do Cinturão Verde da cidade de São Paulo, pela

Unesco, em 1994. Trata-se de uma região onde o trabalho de preservação começou há mais de cem anos, com a desapropriação de fazendas de café, chá e cana de açúcar, com o estrito objetivo de recuperar a mata, proteger mananciais e garantir o fornecimento de água da cidade de São Paulo. (LABVERDE, 2014).

O traçado aprovado está localizado ao sul da Serra da Cantareira, por ser considerado de menor impacto ambiental, com menor movimentação de terra e área desmatada. (RIMA, 2010). Por outro lado, oferece grande impacto social, já que se trata de uma zona de transição entre áreas urbanas e áreas de importância ambiental – regiões essas que já sofrem com a expansão urbana irregular. Para a sua implantação, será necessária a remoção de cerca de 4.200 edificações, incluindo moradias irregulares, regulares, comércios e equipamentos. Os projetos não garantem a permanência dessas comunidades na região.

Nesse sentido, repete-se a lógica de ação do poder público no que se refere aos megaprojetos de intervenção urbana nas cidades globais. As grandes obras, realizadas em relação ao sistema viário ou visando a uma melhoria ambiental para a cidade, têm implicado na desocupação forçada de moradores de baixa renda, muitas vezes acompanhada de violência e criminalização de lideranças populares. (CUENYA, 2011).

Este artigo pretende evidenciar a espetacularização que envolve os grandes projetos urbanos, em uma perspectiva socioambiental, a partir de um levantamento da literatura pertinente, a título de fundamentação teórica, bem como de uma caracterização da estrutura do projeto do Rodoanel, em seu trecho norte, tendo com objetivo básico avaliar até que ponto a implantação dessa obra viária poderá provocar danos socioambientais nas escalas regional e local. Essa preocupação se justifica por ser a construção desse trecho a parte mais polêmica do projeto, considerando-se, ainda, a questão social envolvida, uma vez que sua construção margeará a costa sul da Serra da Cantareira e promoverá a remoção de cerca de quatro mil famílias; destas, pelo menos duas mil serão despejadas. A Dersa – Desenvolvimento Rodoviário S. A., responsável pela obra, firmou um contrato prevendo a construção de apenas 600 residências, o que representa cerca de um terço do que seria necessário. (DERSA, 2012).

A metodologia adotada nesta análise pautou-se na pesquisa qualitativa, constando de levantamentos bibliográficos e documentais em sua fase exploratória. Foram analisados documentos institucionais, como o primeiro Plano de Manejo do Parque Estadual da Cantareira (1974), o novo Plano de Manejo do Parque Estadual da Cantareira (2009) e os Indicadores Ambientais e Gestão Urbana: Desafios para a Construção da Sustentabilidade na Cidade de São Paulo, da Secretaria do Verde e Meio Ambiente (2008).

O material reunido foi analisado sob a ótica da pesquisa social dos conflitos ambientais gerados pela espetacularização que caracteriza os grandes projetos

urbanos, visando à fundamentação de elementos explicativos à problemática socioambiental configurada.

12.2 Espetacularização e grandes projetos urbanos

A década de 1970 representou um ponto de inflexão e reestruturação da economia mundial, evidenciando a relação entre as novas formas de produção e gestão das cidades capitalistas, como momento de transição de um modelo fordista-keynesiano para um processo de acumulação flexível, sob a influência do pensamento neoliberal (HARVEY, 2000).

Por outro lado, a partir das duas últimas décadas do século XX, a questão ambiental passou a ser interpretada sob a ótica da globalização, mobilizando amplos setores da sociedade civil e do Estado, iniciando-se, então, o seu processo de institucionalização por meio de políticas públicas.

Nesse enfoque, os temas ambientais passam a se sujeitar à visão administrativa, incluindo soluções aceitáveis do ponto de vista político e econômico, ficando as questões ambientais condicionadas aos interesses organizados nos setores público e privado da economia. Contudo, no Estado democrático moderno não há consenso entre as diferentes visões de mundo, o que torna os conflitos elementos de caracterização da nossa própria sociedade. Nos processos de licenciamento de obras estatais, essa ampla gama de interesses em disputa confronta-se com diferentes lógicas para a gestão dos bens públicos de uso comum. (ALONSO; COSTA, 2000).

A partir da década de 1990, ocorre uma progressiva especialização na área, observando-se uma nítida segmentação em subáreas de conhecimento e um aprofundamento teórico e metodológico. Assim, se por um lado tem-se uma literatura voltada à perspectiva do desenvolvimento sustentável, da gestão ambiental e das políticas públicas, por outro, emerge a preocupação com estratégias de ação do movimento ambientalista, com novas percepções acerca do meio ambiente e, mais recentemente, com a questão dos conflitos ambientais. (VIEIRA, 1992).

Quando se tem em pauta processos de licenciamento de grandes obras estatais, surge a questão da disputa de interesses, com base nas diferentes visões de gestão da coisa pública, com conceituações importantes sob a ótica da Ecologia Política e da Economia Ecológica. (FERRAZ, 2012).

A Ecologia Política estuda conflitos ecológicos distributivos; constitui um campo criado por geógrafos, antropólogos e sociólogos ambientais. O enfrentamento constante entre meio ambiente e economia, com suas vicissitudes, suas novas fronteiras, suas urgências e incertezas, é analisado pela Economia Ecológica (MARTÍNEZ-ALIER, 2007, p. 15).

Little (2006) conceitua três tipos de conflitos ecológicos distributivos, quais sejam: conflitos em torno da disputa pelo controle sobre os recursos naturais, tais como disputas sobre a exploração ou não desses recursos; conflitos em torno dos impactos sociais ou ambientais gerados pela ação humana, tais como a construção de grandes obras de infraestrutura urbana; conflitos em torno de valores culturais e modo de vida, isto é, conflitos envolvendo o uso e os serviços ambientais. Afirma, ainda, que: “Um olhar antropológico pode enxergar conflitos latentes que ainda não se manifestaram politicamente no espaço público formal, porque os grupos sociais envolvidos são politicamente marginalizados ou mesmo invisíveis ao olhar do Estado” (LITTLE, 2006, p. 92).

Para Santos (2007), o Estado faz a distinção central entre o legal e o ilegal, dentro da lógica do pensamento abissal, que consiste em um sistema de distinções visíveis e invisíveis, sendo estas últimas estabelecidas por meio de linhas radicais que dividem a realidade social em dois universos distintos: o universo “deste lado da linha” e o “do outro lado da linha”. A divisão é tal que o “outro lado da linha” desaparece quanto realidade, tornando-se inexistente, incompreensível e é excluído de forma radical porque permanece exterior ao universo.

A modernidade ocidental, em vez de significar o abandono do estado de natureza e a passagem à sociedade civil, significa a coexistência de sociedade civil e estado de natureza, separados por uma linha abissal com base na qual o olhar hegemônico, localizado na sociedade civil, deixa de ver e declara efetivamente como não existente o estado de natureza. O presente que vai sendo criado do outro lado da linha é tornado invisível ao ser reconceitualizado como o passado irreversível deste lado da linha. (SANTOS, 2007, p. 74)

O traçado do trecho norte do Rodoanel Mario Covas, na Região Metropolitana de São Paulo, é um caso concreto que ilustra essa condição, cuja alternativa escolhida foi a intervenção do projeto em regiões ocupadas por favelas, em áreas de proteção ambiental e de grande vulnerabilidade socioambiental, ou seja, onde se evidencia a situação dos “dois lados da linha”. Ao se escolher um traçado atravessando toda a zona de amortecimento ao sul do Parque Estadual da Cantareira, incluindo diversos bairros de baixa renda, precária infraestrutura urbana e áreas verdes, optou-se por interferir em regiões ocupadas por favelas, em áreas de proteção ambiental, afetando, na maior parte, cidadãos pobres, pequenos proprietários em situação imobiliária irregular e com menor capacidade de representação jurídica diante de conflitos desta natureza.

As ações de reestruturação urbana, envolvendo operações para reconversão de territórios e grandes projetos urbanos, se inserem no bojo das políticas urbanas

neoliberais, formuladas no âmbito de uma economia internacional que valoriza projetos de cidade competitivos. Em um contexto de fragmentação, essas ações urbanas procuram integrar simbolicamente a cidade e envolvê-la em uma “política-espetáculo”. (ACSELRAD, 2009).

O espetáculo se apresenta como um instrumento de unificação (DEBORD, 1967), implicando a valorização da imagem da cidade a partir de modelos internacionalmente aceitos, atribuindo a determinados espaços urbanos um protagonismo especial no processo de renovação urbana.

Os processos e projetos de urbanização das cidades seguem uma lógica orientada pela concorrência de mercado e pela globalização homogeneizadora, provocando mudanças na produção do espaço urbano, dentro de uma perspectiva de renovação em que a cidade é reinventada e recebe nova identidade: é a transformação do espaço urbano pela espetacularização das cidades. Essa política se embasa no planejamento urbano estratégico, com origem na contextualização do neoliberalismo dos anos 1990 e no novo conceito de urbano decorrente.

Os Grandes Projetos Urbanos – como o Rodoanel Metropolitano – fazem parte do chamado neourbanismo, que propõe novas formas de requalificação e reestruturação da cidade, instrumentalizado pelo planejamento estratégico urbano, sob a influência do pensamento neoliberal, em detrimento dos planos diretores e estatutos das cidades, (ASCHER, 2004).

O modelo do neourbanismo se caracteriza pela promoção de empreendimentos que têm por meta atender os interesses do mercado – os Grandes Projetos Urbanos – que exercem um papel central na reconstrução da dinâmica das malhas urbanas.

Algumas análises (SÁNCHEZ; MASCARENHAS; BIENENSTEIN, 2011) destacam a importância dos impactos socioespaciais decorrentes da implantação dos grandes projetos urbanos; questionam, também, a transformação da cidade em mercadoria, levantando a preocupação com os danos causados às populações atingidas pela intervenção dos interesses do capital em determinadas regiões das cidades.

Constata-se que o espaço urbano vem sendo progressivamente transformado em mercadoria, assumindo contornos estratégicos e políticos ao mesmo tempo, já que o espaço é “locuse meio de poder”. Como o valor de troca se impõe ao uso do espaço, as formas de apropriação passam a ser determinadas, cada vez mais, pelo mercado. Assim, o acesso ao espaço se realiza pela intermediação do mercado, o que impõe profundas mudanças aos modos de uso e de consumo, com o aprofundamento da separação entre espaço público e espaço privado e o fortalecimento do processo de especulação. (LEFÈBVRE, 2000).

Castells e Borja (1996) entendem que uma cidade que exclui ou marginaliza uma parte importante da sua população, ou, mais precisamente, oferece-lhe con-

dições de vida dificilmente suportáveis, torna-se inviável. A insegurança pública, o tempo consumido na mobilização cotidiana e a degradação dos espaços públicos e, em geral, do meio ambiente urbano, envolvem, também, custos econômicos. Assim, um modelo que pressupõe uma cidade competitiva deveria valorizar a capacidade de integração sociocultural da grande maioria da sua população.

Contudo, a implantação das novas práticas de gestão urbana não vem ampliando os canais de debate com a sociedade, nem incluindo, tampouco, a preocupação com a problemática socioambiental. Esta análise pretende, de forma suplementar, abordar essas questões inerentes aos grandes projetos – no caso, ao Rodoanel Metropolitano.

12.3 Desigualdade ambiental, vulnerabilidade socioambiental e transformações urbanas

Julga-se oportuno que a análise das questões socioambientais seja tecida à luz das transformações urbanas.

A desigualdade ambiental pode ser definida como a exposição diferenciada de grupos sociais a situações de risco ambiental. Alves (2007) parte da hipótese de que os riscos ambientais são distribuídos de forma desigual entre os diferentes grupos sociais, assim como a renda e o acesso a serviços públicos. Assim sendo, a desigualdade ambiental tem origem na desigualdade social, com acesso diferenciado dos indivíduos à qualidade ambiental.

No caso da cidade de São Paulo, a progressiva ocupação do espaço urbano ocorre a partir da expansão da cidade em direção à periferia e aos municípios vizinhos, tendo-se delegado ao capital privado as providências relacionadas à ocupação do solo urbano, particularmente no que se refere à habitação e ao transporte.

Bonduki (2011) considera o modelo de crescimento – predominante há décadas na cidade – insustentável, baseado na expansão ilimitada da mancha urbana, na prioridade para o automóvel, na excessiva impermeabilização do solo, na formação de periferias carentes de infraestrutura, serviços e empregos, denotando sinais claros de colapso na gestão urbana.

A prioridade para o automóvel, que marcou a visão de progresso do século XX, caracterizada pela implantação de vias expressas e de complexos viários, agravou o problema da mobilidade urbana, já que os investimentos públicos foram canalizados para a ampliação do viário em detrimento do transporte coletivo. Isso vem ocorrendo desde o Plano de Avenidas, com uma proposta de abertura de avenidas radiais e anéis perimetrais que norteou, dos anos 1930 ao final dos anos 1960, as insuficientes obras públicas na cidade. (BONDUKI, 2011).

Desde a década de 1970, vem se intensificando, em São Paulo, o fenômeno da periferização, com incorporação de uma vasta área à mancha urbana da megalópole, muitas vezes pela ocupação de terras por loteamentos clandestinos e favelas, em um modelo de ocupação urbana nitidamente polarizada e desigual, que reflete a lógica socioespacial da cidade.

A literatura sobre a questão urbana no Brasil indica que a expansão das áreas periféricas está relacionada à procura por habitação em áreas com baixo preço da terra, provocando um aumento das ocupações precárias, como favelas e loteamentos irregulares, em áreas sem infraestrutura e expostas a risco e degradação ambiental (BONDUKI; ROLNIK, 1982; SMOLKA, 1993; MARICATO, 1996).

Os bairros que surgiram acompanharam o padrão periférico de expansão urbana que caracterizou o crescimento de São Paulo, particularmente nos anos 1970. Os arruamentos penetraram em áreas onde o solo é mais vulnerável à erosão e com altas declividades – o que as tornam inadequadas à urbanização. Sem dispor de infraestrutura urbana, de equipamentos sociais e distantes do transporte coletivo, grande número de trabalhadores construíram sozinhos suas casas em lotes, na maioria das vezes ilegais, adquiridos por meio de longos financiamentos.

A dinâmica de urbanização nas regiões periféricas faz com que grande parte das áreas urbanas de risco e proteção ambiental esteja ameaçada pelas ocupações precárias de uso habitacional de baixa renda, por absoluta falta de alternativas habitacionais, seja via mercado privado, seja via políticas públicas sociais (MARICATO, 2003).

A partir de 1975, a ocupação passou a ser legalmente subordinada à Lei de Proteção dos Mananciais e à legislação de zoneamento industrial. Contudo, a legislação relativa aos mananciais foi insuficiente para conter o avanço da urbanização e a degradação ambiental dessas áreas, uma vez que os preços dos terrenos – praticamente excluídos do mercado imobiliário formal – se tornaram extremamente baixos. A depreciação do valor da terra, aliada a outros fatores, como uma inadequada política habitacional, tiveram como efeito a expansão desenfreada de favelas e loteamentos clandestinos.

Os grupos de mais baixa renda tendem a residir nessas áreas pelo fato de elas se constituírem nas únicas opções acessíveis a essa população, seja porque são públicas e/ou de preservação, seja porque são muito desvalorizadas no mercado de terras, devido às características de risco e à falta de infraestrutura urbana. (ALVES, 2007). O expressivo crescimento demográfico e a expansão horizontal das áreas periféricas mais distantes, na metrópole paulistana, têm contribuído para o aumento da heterogeneidade das periferias e para o crescimento da pobreza e vulnerabilidade social e ambiental.

Assim, até o início da década de 1980, as camadas sociais de baixa renda da população tinham, como alternativa, moradias em loteamentos localizados nas regiões periféricas, geralmente, desprovidos de infraestrutura urbana, predominando a construção própria. A partir daí, a expansão metropolitana de São Paulo vem acontecendo com base na incorporação de áreas até então consideradas periféricas, caracterizando uma reversão do padrão de crescimento periférico da cidade.

Na década de 1990, houve um aumento da ocupação ilegal de terras e a compra de terrenos em loteamentos irregulares, sem título de propriedade, localizados em áreas de baixo custo, sem atendimento às exigências legais, em áreas irregulares e impróprias, encostas, várzeas, córregos e, principalmente, áreas de proteção ambiental, como reservas da Mata Atlântica e áreas de mananciais, provocando a degradação do meio ambiente (JACOBI, 1998).

Apesar da reversão do crescimento demográfico no período de 1991 a 2000, registrou-se um aumento populacional da ordem de 23% nas áreas limítrofes do município de São Paulo, em uma configuração de urbanização pobre, com aglomerações amontoadas em traçados irregulares, fundindo favelas e loteamentos em encostas e vales. (KOWARICK, 2009).

De acordo com a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), os padrões de expansão populacional observados nos últimos anos têm causado uma crescente pressão sobre as áreas de preservação ambiental e de proteção de mananciais. Observa-se um progressivo processo de expansão e periferização das favelas na cidade de São Paulo, muitas vezes localizadas em fundos de vale e beira de córregos, com risco de enchentes ou, ainda, em encostas com acentuada declividade e grande propensão à erosão, configurando situações de desigualdade ambiental. (TORRES; MARQUES, 2001).

Em alguns espaços da periferia, verifica-se intensa concentração de indicadores negativos, sugerindo a presença de pontos críticos de vulnerabilidade social e ambiental, revelando a existência de uma espécie de periferia da periferia. (TORRES; MARQUES, 2005).

Pesquisa realizada por meio de metodologias de geoprocessamento, a partir de dados divulgados pela Fundação IBGE, mostrou que as áreas onde a população de São Paulo cresceu mais significativamente entre 1991 e 2010 foram simultaneamente áreas de risco ambiental – ou seja, próximas de cursos d'água ou com altas declividades – e áreas pobres e periféricas, revelando um aumento da desigualdade ambiental na cidade – o que confirma a existência de correlação positiva entre maior exposição a risco ambiental e piores condições socioeconômicas. (ALVES, 2007).

O risco ambiental não se distribui de forma aleatória entre os diversos grupos sociais, mas segue os padrões de desigualdade e segregação social que marcam

a estruturação das cidades. São exatamente as populações menos favorecidas, por características de renda, escolaridade, cor, gênero, que residem ou utilizam os territórios de maior vulnerabilidade ambiental que se superpõe à vulnerabilidade social.

Para fins metodológicos e analíticos, Alves (2006) define a vulnerabilidade socioambiental como a sobreposição espacial entre grupos populacionais muito pobres e com alta privação (vulnerabilidade social) e áreas de risco ou degradação ambiental (vulnerabilidade ambiental), sendo a combinação dessas duas dimensões considerada uma situação de vulnerabilidade socioambiental.

Para Jacobi (2004), os riscos e as vulnerabilidades decorrem da complexidade do processo de transformação do cenário urbano, progressivamente ameaçado e afetado por riscos e agravos socioambientais. Dada a estreita relação entre riscos urbanos e uso e ocupação do solo, os impactos socioambientais constituem, efetivamente, situações de risco ambiental urbano à medida que, em um determinado momento e em determinadas circunstâncias, teriam a capacidade de causar danos diretos à saúde, ao conforto e à qualidade de vida, podendo comprometer seriamente o exercício das funções urbanas, além de concorrer para a degradação da base física da cidade, dada a relação direta entre exposição a riscos ambientais e precariedade de acesso a serviços públicos. A própria ausência de infraestrutura urbana (água, esgoto, coleta de lixo, canalização de córregos etc.) expõe as populações residentes nessas áreas a riscos ambientais.

Na Região Metropolitana de São Paulo, não obstante a melhoria dos indicadores sociais relativos às periferias, nas duas últimas décadas, constata-se a existência de grandes diferenciais de condições de vida e de acesso a serviços públicos, com a presença de áreas extremamente pobres e carentes de equipamentos e serviços, espalhadas por toda a periferia metropolitana.

Vale ainda destacar que boa parte da literatura brasileira sobre segregação socioambiental tende a considerar como dado que os riscos sociais, em geral, se concentram, espacialmente, no anel externo das regiões metropolitanas. Essa visão associa-se à caracterização das periferias urbanas como locais com falta de investimentos públicos e de acesso a bens e serviços essenciais, além de indicadores socioeconômicos frágeis.

Pesquisas indicam que áreas com alta vulnerabilidade ambiental apresentam condições socioeconômicas significativamente piores, o que revela a existência de áreas críticas, onde ocorre uma forte concentração de problemas e riscos sociais e ambientais. Portanto, os grupos sociais com maiores níveis de pobreza e privação social (e, portanto, com menor capacidade de reação às situações de risco) não residir nas áreas com maior exposição ao risco e à degradação ambiental, configurando-se situações de alta vulnerabilidade socioambiental.

12.4 O Traçado do trecho norte do Rodoanel

No cenário da nova organização global, fundamentada nos princípios do neoliberalismo, cidades na busca do status de “cidades globais” valorizam a necessidade de se mostrar competitivas e de apresentar elementos inovadores que atestem sua modernidade (DEBOULET, 2010).

No Brasil, essa questão adquire capital importância, mais precisamente na Região Metropolitana de São Paulo, na qual diversas intervenções de grande amplitude vêm sendo instaladas desde o final do século XX (FERREIRA, 2010). Exemplos disso são os projetos de intervenção urbanística no município de São Paulo, chamados “Operações Urbanas”, que vêm sendo realizados em diversos pontos da cidade. É seguindo essa lógica neoliberal, em que o Estado se une ao capital privado para solucionar problemas consequentes de uma urbanização descontrolada, que se realizam os grandes projetos urbanos na metrópole paulista, como o Rodoanel Mário Covas.

O projeto vem sendo implantado desde o final da década de 1990, sendo apresentado pelo governo do Estado de São Paulo como uma solução capaz de enfrentar os problemas logísticos de transporte de mercadorias e circulação. Trata-se de uma grande infraestrutura urbana que, quando concluída, irá interligar na sua totalidade as rodovias que chegam à metrópole, dada a sua forma de anel viário.

O complexo urbano viário denominado Rodoanel Mario Covas foi elaborado a partir de experiências já realizadas com projetos similares por outras metrópoles mundiais. Trata-se de uma rodovia urbana, em forma de anel, instalada em áreas fortemente urbanizadas da periferia, abrangendo, também, áreas protegidas legalmente pela legislação ambiental.

O traçado do Rodoanel passa por algumas das cidades que compõem a Região Metropolitana de São Paulo, cortando setores considerados periféricos do território metropolitano, em uma distância entre 20 e 40 km do centro da cidade de São Paulo, evitando que caminhões e automóveis que atravessam a metrópole paulistana sejam desviados da região central, aliviando a circulação interna. (GUAIAIATI, 2013).

O projeto apresenta pontos relevantes, como: a grande quantidade de atores envolvidos nas negociações, os impactos externos que estão contribuindo para a transformação urbana da metrópole, as formas de gestão e de governança estabelecidas, o grande volume de capital financeiro necessário para a construção, envolvendo interação entre os setores público e privado (LUNGO, 2007).

Algumas características do projeto chamam a atenção: o Rodoanel é um complexo viário pagante, por meio de pedágios aos usuários; os transportes coletivos urbanos são proibidos de circular no complexo; é um sistema fechado, no

qual apenas nos pontos de interconexão com as rodovias é possível a entrada no complexo viário; os trechos norte e sul cortam grandes áreas de proteção ambiental – características essas que vêm acentuar o processo de reprodução da segregação socioespacial da metrópole (GUAÍATI, 2013).

O limite sul do Parque da Cantareira sofre a pressão do avanço da urbanização metropolitana, predominantemente com baixa qualidade urbana e ambiental, enquanto ao norte ocorrem áreas com ocupação antrópica menos densa, entremeadas de remanescentes com cobertura florestal conservada, em uma matriz ainda importante do ponto de vista de suporte à biodiversidade.

O trecho norte do Rodoanel é considerado por muitos como o mais controverso, por estar no contexto de uma série de unidades de conservação de importância maior: o Parque Estadual da Cantareira e, dependendo da macrodiretriz de traçados que se considera, o Parque Estadual Alberto Löfgren (Horto Florestal), a APA Cabuçu – Tanque Grande, os parques estaduais do Juqueri, de Itapetinga e de Itaberaba, parques lineares e potenciais unidades de conservação municipais paulistanas. (SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE, 2011).

A macrodiretriz escolhida, a interna, ao sul do Parque Estadual da Cantareira, evita o cruzamento de áreas ambientalmente mais sensíveis, localizadas ao norte do parque. Por outro lado, essa macrodiretriz adentra mais o tecido urbano, gerando maiores impactos de natureza social.

Não obstante, os impactos da obra vão além desses impactos diretos. Causa preocupação o papel do Rodoanel, em quaisquer de seus trechos, como indutor de novas ocupações territoriais, devido ao extraordinário aumento de acessibilidade por ele gerado. Esse potencial indutor tem sido amplamente discutido em todas as etapas anteriores de licenciamento da obra e é especialmente preocupante nas proximidades dos entroncamentos que dão acesso à rodovia. O aumento da urbanização, mais que o impacto direto da faixa de domínio da rodovia, é o maior fator deteriorador dos serviços ecossistêmicos.

Por outro lado, não há como desvincular a rodovia dessa realidade instalada de disputa do espaço urbano, em que os equipamentos e as obras públicas podem mitigar ou agravar determinadas situações. O Rodoanel, enquanto obra setorial, e suas medidas mitigadoras possuem limitações para solucionar futuros impactos adversos de sua instalação, considerando-se que está desconectado de uma gestão metropolitana agregada.

Uma intervenção de tal porte em zonas urbanas ou periurbanas deveria estar estruturada em uma ação governamental de amplo escopo, com instrumentos efetivos de controle territorial, responsabilidades compartilhadas, criação e integração de sistemas, estruturação dos poderes públicos municipais para gestão dos impactos gerados pela obra, enfim, algo mais próximo do conceito de governança territorial. (SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE, 2011).

Analisando o Relatório de Impacto Ambiental do projeto, observa-se que não foi abordada a questão dos impactos de intervenções públicas nas últimas décadas na região da fronteira sul da Serra da Cantareira, bem como a identificação dos principais agentes indutores do crescimento desordenado, especialmente mecanismos de compra e venda de “lotes” ou moradias, em um processo com regras próprias, sem registros ou documentos.

Se os planos diretores não estabeleceram expansão urbana e as ocupações ocorreram de forma desordenada sem a rodovia, o processo de gestão do território falhou e se faz necessária uma identificação dos agentes para adoção de estratégias integradas. São análises que podem levar a ações mais específicas de monitoramento da mancha urbana, bem como de reposicionamento quanto à qualificação dessa obra como elemento de contenção do espraiamento irregular urbano.

De acordo com estudos realizados pelo LabCidade/NEP, as ocupações na última década na região de fronteira foram diretamente fortalecidas pela implantação de obras públicas em regiões de fragilidade ambiental, associadas a políticas habitacionais municipais de caráter indenizatório mínimo, transformando essas regiões em um grande estoque de terras para um “mercado imobiliário informal”. Tais processos já ocorrem na região e, adicionando-se o grande número de remoções previstas no projeto e as formas de indenização, é importante que sejam planejados em conjunto com os municípios, com definições de responsabilidades claras entre o empreendedor e o governo local. Além disso, o mecanismo de mercado imobiliário informal deve ser combatido com esclarecimentos à população e efetiva fiscalização integrada entre gestores municipais, órgãos de controle e a gestão ambiental das rodovias (INSTITUTO FLORESTAL, 2012).

Segundo a avaliação constante do parecer mais recente emitido pelo Conselho Gestor da Reserva da Biosfera do Cinturão Verde de São Paulo (RBCV), para o processo de licenciamento do Trecho Rodoanel Norte, “ainda subsistem várias lacunas de informações técnico-científicas e de gestão que impedem uma apreciação mais adequada sobre os impactos da obra” (CN-RBMA, 2013).

Assim sendo, torna-se preocupante a execução plena do projeto, face à constatação de restrições.

12.5 Considerações finais

Dada a magnitude de um projeto da dimensão do Rodoanel, cabe uma reflexão em termos de suas implicações no plano urbano e ambiental metropolitano, passando por espaços da periferia, no sentido de se avaliar reações aos impactos da intervenção urbana. À medida que um acesso ao Rodoanel é instalado, inevitavelmente, ocorrerá uma maior valorização das terras próximas, aumentando a

sua atratividade. O Rodoanel é um instrumento poderoso para a reprodução do capital imobiliário e, no trecho Oeste, já densamente ocupado, os poucos terrenos vazios ou aqueles antes ocupados por pequenas favelas têm cedido lugar a condomínios fechados verticais, para a classe média. Esse fato exemplifica que há um deslocamento populacional dentro da metrópole promovido pela instalação do Rodoanel.

Cabe também apontar que o acesso à rodovia só pode ser realizado em poucos pontos, sendo que, em sua maioria, ocorrem nos entroncamentos com as rodovias que chegam à metrópole. Assim, se antes do Rodoanel esses espaços considerados de difícil acesso já eram alvo de intensa ocupação e especulação imobiliária, sua construção redundará na intensificação do processo; observa-se, inclusive, que em vários pontos a população local criou acessos clandestinos. Esse movimento parece sinalizar que o processo de segregação socioespacial está se reproduzindo na metrópole, pois populações com maior renda passam a ocupar espaços anteriormente ocupados por populações de baixa renda – que, abandonando esses espaços valorizados, irão se deslocar para áreas de valor mais acessível, cada vez mais distantes, na hiperperiferia da metrópole.

Por outro lado, ao longo dos dois trechos, polos logísticos de mercadorias, e mesmo algumas indústrias, já se instalaram nos pontos de acesso ao Rodoanel, dotando essa parte do território da periferia de novas funções urbanas. Essas – que atendem os interesses do capital privado –, ainda que restritas às proximidades dos pontos de conexão do complexo, são suficientes para provocar um adensamento urbano e uma mudança no padrão de ocupação do solo.

Embora no projeto inicial do Rodoanel não constasse o pagamento de pedágios para utilização do sistema, a decisão política de transformar o projeto em parceria público-privada, com o objetivo de captar recursos no sistema privado e permitir que o setor privado participe da gestão do complexo, os pedágios foram implantados. Embora para o transporte de cargas ainda seja compensador utilizar os pedágios, para a população em geral, os pedágios, além de aumentarem os custos de transporte, impedem que as populações de baixa renda se beneficiem do sistema.

Assim, as populações pobres acabam sendo duplamente excluídas do sistema, dada a quase inexistência de transporte público no complexo, que se torna, portanto, mais um fator de reprodução do processo de segregação socioambiental na cidade.

Nessas condições, pode-se dizer que, em linhas gerais, o traçado do trecho norte do Rodoanel não cumpre o papel de promover ganhos socioambientais em termos urbanos regionais, com base nos seguintes pontos: a real contribuição da obra em termos de transporte público face o alto investimento que representa; a quantidade de desapropriações inerentes ao empreendimento; o potencial de

exploração imobiliária na Serra da Cantareira, bem como de novas ocupações irregulares pela população pobre desapropriada; desmatamento e impactos ambientais provocados sobre os mananciais; riscos ambientais e acidentes, dada a natureza das cargas transportadas.

Constata-se que, apesar das transformações no entorno da malha urbana, as intervenções promovidas pelo Rodoanel não atendem à integração como um todo e não favorecem a redução das desigualdades socioambientais.

Em resposta à questão inicial da pesquisa, a partir da análise dos embates mencionados, pode-se concluir que o Rodoanel Metropolitano apresenta o perfil típico dos grandes projetos urbanos, como expressão do pensamento neoliberal no modo de pensar e planejar a cidade-espetáculo.

Referências

- ACSELRAD, H. (org.) **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas.** Rio de Janeiro, DP&A/ Lamparina, 2009.
- ALONSO, A.; COSTA, V. Por uma Sociologia dos conflitos ambientais no Brasil. In: **Encontro do Grupo Meio Ambiente e Desenvolvimento da Clacso**, Rio de Janeiro, 22 e 23 de novembro de 2000. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/v1/pdf/Angela.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2013.
- ALVES, H. P. da F. Desigualdade ambiental no município de São Paulo: análise da exposição diferenciada de grupos sociais a situações de risco ambiental através do uso de metodologias de geoprocessamento. In: **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, São Paulo, v. 24, n. 2, jul-dez., 2007.
- _____. Vulnerabilidade socioambiental na metrópole paulistana: uma análise sociodemográfica das situações de sobreposição espacial de problemas e riscos sociais e ambientais. In: **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, São Paulo, v. 23, p. 43-59, n. 1, jan-jun., 2006.
- ASCHER, F. Los Principios del Nuevo Urbanismo. In: **Nuevos Principios del Urbanismo**. Alianza Editorial, 2004. Disponível em: <http://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/2_art5.htm>. Acesso em: 13 dez. 13.
- BIENENSTEIN, G.; SÁNCHEZ, F. et al. O que está em jogo? Contradições, tensões e conflitos na Implementação do Pan-2007. In: MASCARENHAS, G.; BIENENSTEIN, G.; SÁNCHEZ, F. **O jogo continua: megaeventos esportivos e cidades**. Rio de Janeiro, UERJ, 2011.

- BONDUKI, N.O modelo de desenvolvimento urbano de São Paulo precisa ser revertido. In: **Estudos avançados**, São Paulo, v. 25,n.71, jan. /abr.2011.
- BONDUKI, N.; ROLNIK, R. Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, E. (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) do Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982.
- CASTELLS, M.; BORJA, J. As cidades como atores políticos. In: **Revista Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 45, julho/ 1996, p. 152-166.
- CONSELHO NACIONAL DA RESERVA DA BIOSFERA DA MATA ATLÂNTICA – CN-RBMA. Defesa da Serra da Cantareira em São Paulo – SP, 2013.
- DEBORD, G. **A sociedade do espetáculo: comentários sobre a sociedade do espetáculo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.
- DEBOULET A. Urbain highways as an embodiment of mega and elite projects:a new real of conflicts and claims in three middle eastern capital cities. In: **BuiltEnvironment** v. 36, n. 2, p. 146-161, 2010.
- DERSA. **Liberação de edital e pré-qualificação para licitação do trecho norte**, 2012.
- _____. **Rodoanel Norte**, 2015. Disponível em: <<http://www.dersa.sp.gov.br>>. Acesso em: 30 abr. 2015.
- EIA/RIMA. Rodoanel Mário Covas. Trecho Norte.In:**Estudos Ambientais**, São Paulo, 2010.
- FERRAZ, I. Audiências públicas como espaço para visibilidade de conflitos socioambientais In: **Congresso internacional interdisciplinar em sociais e humanidades**. Niterói: ANINTER-SH/ PPGSD-UFF, 03 a 06 de setembro de 2012.
- FERREIRA, J.S.W. Cidades para poucos ou para todos? Impasses de *democratização* das cidades no Brasil e os riscos de um “urbanismo às avessas”. In: Oliveira, F. **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria do Meio Ambiente. **Parecer Técnico RBCV sobre o Trecho Norte do Rodoanel**, 2011.

GUAIATI, A.J. **Grandes projetos e mutações urbanas nas metrópoles do Sul: o caso do anel viário Rodoanel Mario Covas na região metropolitana de São Paulo**. Investigações iniciais. Disponível em: <<http://www.crh.archi.fr/>>. Acesso em: 01 dez. 2013.

HARVEY, D. **Spaces of Hope**. Berkeley: University of California Press, 2000.

INSTITUTO FLORESTAL. **Análise do acolhimento das recomendações do Conselho de Gestão da reserva da biosfera do cinturão verde da cidade de São Paulo no processo de licenciamento do empreendimento Rodoanel trecho norte**, 2012. Disponível em: <xa.yimg.com/.../SINTESE_RBCV_SOBRE_ACOLHIMENTO_RECOMENDACOES_TRECHONORTE_VERSAO3.0_26_12_12.PDF>. Acesso em: 03 jan. 2014.

JACOBI, P. Impactos socioambientais urbanos: do risco à busca de sustentabilidade. In: MENDONÇA, F. A. (org.). **Impactos Socioambientais Urbanos**. Curitiba, UFPR, 2004.

JACOBI, P. (org.). **São Paulo: ocupação do solo e degradação socioambiental**. São Paulo, Cadernos Cedec n. 66, 1998.

KOWARICK, L. **Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil**. São Paulo: Ed. 34, 2009.

LABVERDE. **Urbanismo sustentável**. Laboratório Verde. v. 1, n.9, 2014. São Paulo: FAUUSP, 2014.

LEFÈBVRE, H. **La production de l'espace**. Paris: Anthropos, 2000.

LITTLE, P. E. Ecologia Política como Etnografia: um guia teórico e metodológico. In: **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 12, n. 25, 2006.

LUNGO, M. **Grandes proyectos urbanos: desafíos para las ciudades latino-americanas**. Lincoln Institute, 2002. Disponível em: <http://www.lincolninst.edu/pubs/946_Grandes-proyectos-urbanos--Desaf%3%ADo-para-las-ciudades-latinoamericanas>. Acesso em: 20 dez. 2013.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. Metrópole, legisla o e desigualdade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, ago. 2003.

MARTÍNEZ ALIER, J. **El ecologismo de los pobres**. Barcelona: Icaria, 2005.

PULIDO, L. Rethinking environmental racism: white privilege and urban development in southern California. In: Association of American Geographers, 90. **Annals**, 2000, p. 12-40. Disponível em: <<http://www.geog.umn.edu/faculty/squires/courses/BSE3001/PulioEnvironmentalRacismWhitePrivilege.pdf>>. Acesso em: 21 dez. 2013.

REVISTA LABVERDE/Universidade de São Paulo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Departamento de Projeto. LABVERDE. **Laboratório Verde**. v. 1, n. 9. São Paulo: FAUUSP, 2014.

SANTOS, B. de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In: **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n.79, p. 71-94, 2007.

SEADE Funda o Sistema Estadual de Análise de Dados. Atualiza o dos dados censitários de favelas e loteamentos irregulares de São Paulo, **Relatório Analítico**, 2008. Disponível em: <<http://www.habisp.inf.br>>. Acesso em: 01 dez. 2013.

SMOLKA, M. Meio ambiente e estrutura urbana. In: MARTINE, G. (org.). **Popula o, meio ambiente e desenvolvimento: verdades e contradi es**. Campinas: Editora da Unicamp, 1993.

TORRES, H. A fronteira paulistana. In: MARQUES, E.; TORRES, H. (org.). **São Paulo: segrega o, pobreza e desigualdades sociais**. São Paulo: Editora Senac, 2005.

TORRES, H. e MARQUES, E. Reflexões sobre a hiperperiferia: novas e velhas faces da pobreza no entorno metropolitano. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Brasília, n. 4, INEP, 2001.

VIEIRA, P. F. A problemática ambiental e ciências sociais no Brasil. 1980-1990, in **BIB: Revista Brasileira de Informa o Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 33, 1992.