

INTRODUÇÃO

AS CIDADES E O DESAFIO DO SANEAMENTO AMBIENTAL

Um tema recorrente nas Ciências Sociais e em outros campos de conhecimento, como a Geografia e a Arquitetura, por exemplo, tem sido o conjunto de problemas relacionados ao fenômeno da urbanização e da gestão sustentável de cidades. Castells (1983) analisou a problemática urbana como componente fundamental da política em sociedades modernas. O autor considerou que “a questão urbana foi tratada de forma ideológica nas ciências sociais, mas seu interesse e sua especificidade vão além da deformação da realidade pelo positivismo”. Propôs reconhecer os problemas concretos e buscar categorias adequadas para analisá-los. Considerou que o marxismo tem contribuições limitadas para analisar a maior parte dos problemas urbanos e enfatizou o papel central do Estado em todo o processo de urbanização.

A formação de grandes cidades e regiões metropolitanas em todos os continentes é hoje um dado irreversível, que dá lugar a formas complexas de convívio social. Um aspecto dessa complexidade refere-se aos grandes problemas ambientais que decorrem da expansão dos aglomerados urbanos. Atualmente, há no mundo 24 cidades com mais de cinco milhões de habitantes, 22 cidades que possuem entre três e cinco milhões de habitantes e 61 cidades que possuem entre um milhão e meio e três milhões de habitantes. Essa contagem não considera as regiões metropolitanas, mas tão somente os aglomerados urbanos dentro dos limites geográficos dos municípios¹. A urbanização é, assim, um dos grandes fenômenos sociais dominantes no século XX. As regiões metropolitanas, por exemplo, são pólos que exercem influência em diversos aspectos da organização social e econômica de grandes áreas

¹ Disponível em: <http://www.portalbrasil.net/paises_cidades.htm> Acesso em: 01 jun. 2006.

territoriais, algumas delas extrapolando até mesmo as fronteiras geográficas dos próprios países em que se localizam.

Note-se que a ocorrência de problemas ambientais como epidemias, enchentes, poluição da água e do ar e problemas sanitários também não são novidade ao longo da história. A novidade está na dimensão e alcance dos problemas urbanos que decorrem da concentração das populações em cidades. O avanço da engenharia sanitária e ambiental, no entanto, vem introduzindo novas tecnologias para sanar vários problemas já identificados como desafios para a administração de cidades.²

A sociedade contemporânea é eminentemente urbana e o conceito de boa vida no mundo contemporâneo tem correlação direta com o consumo de produtos e serviços que proporcionam e ampliam o prazer, o conforto, a segurança e o bem estar. O estilo de vida da sociedade de consumo, caracterizado pela natureza descartável da maioria dos produtos, tem custo ambiental e administrativo exponencialmente crescente. Mas o que fazer com resíduos cada vez mais sofisticados, perigosos e produzidos em grandes quantidades? A pergunta justifica-se, pois nem todos os rejeitos podem ser reutilizados ou reciclados. Mais grave ainda: alguns deles representam sérios riscos à saúde, como é o caso, por exemplo, de pilhas, baterias e lâmpadas fluorescentes. Assim, a destinação final desses resíduos em aterros sanitários ou “lixões” tem sido problema do qual se ocupam universidades e entidades da sociedade civil, além, naturalmente, das agências governamentais encarregadas da saúde pública.

² RESENDE; HELLER, 2002. No capítulo “O Saneamento no mundo: avanços e recuos da visão sanitária” - os autores relatam que comunidades tradicionais atribuíam as epidemias à ira divina, e nos capítulos posteriores descrevem o avanço das concepções até o estabelecimento da correlação saneamento-saúde, cientificamente fundamentada.

A Constituição Brasileira atribui ao município a gestão da política de resíduos sólidos urbanos. Constituição Federal (1988, art. 30 - dos Municípios - e art. 182 - da Política Urbana). O serviço de recolhimento e destinação do lixo pode ser estatal ou prestado sob o regime de concessão ou permissão para firmas particulares. Em Belo Horizonte, a gestão deste serviço está a cargo de uma autarquia municipal, a Superintendência de Limpeza Urbana – SLU.

Belo Horizonte, capital do estado de Minas Gerais, ocupa uma superfície de 350 km², na qual, em 2004, já vivia uma população de 2.350.564 habitantes. (IBGE, 2004). Foi uma cidade planejada, inaugurada em 1897 que, em 2007, completará 110 anos.

Na lista das maiores cidades do mundo, divulgada pelo http://www.portalbrasil.net/paises_cidades.htm em junho de 2006, Belo Horizonte encontra-se entre as 61 cidades que possuem entre 1,5 e 3 milhões de habitantes. Nessa mesma lista encontramos cidades como Roma, Paris, Dacar, Argel, Casablanca, Bucarest, Nagoya e Adis Abeba, algumas cidades milenares e todas bem mais antigas que Belo Horizonte.

Quando Belo Horizonte comemorou 100 anos, houve uma série de pesquisas e publicações, algumas comemorativas e outras científicas, que buscaram recuperar e divulgar a história da cidade. A concepção de cidade científica e higiênica, que norteou o planejamento da comissão construtora e tantas outras características, faz de Belo Horizonte um interessante objeto de estudo³.

³ Sobre a construção da cidade e suas transformações ao longo do século, ver:
GUIMARÃES; AZEVEDO, 1995.
GUIMARÃES, 1992, v. 7, n. 2 e 3.
MONTE-MÓR, 1994.
BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal 2000.
COPASA, 1996.
BARRETO, 1995.

Óbvio dizer que a dinâmica de crescimento da cidade não respeitou o planejamento inicial. Em 1940, a jovem capital já contava com 350 mil habitantes, o que superava, e muito, os 200 mil habitantes originalmente previstos pela comissão construtora. O crescimento da cidade ocorreu de forma acelerada, incontrolada e desorganizada. Em muitas áreas da cidade não houve planejamento coordenado que preservasse os cursos d'água, assim como não houve tratamento adequado para os esgotos e rejeitos domiciliares. É fácil concluir então, que, mesmo se tratando de uma cidade relativamente jovem, Belo Horizonte acumula grandes problemas de saneamento ambiental, realidade essa que parece comum às grandes cidades.

No que se refere à gestão de resíduos sólidos, ou seja, do lixo produzido diariamente em Belo Horizonte, a administração municipal cuida de uma série de atividades, como a coleta domiciliar, a varrição das vias públicas, capina, tratamento e disposição final desses resíduos. Desde 1975, todo o lixo coletado pela SLU ou por empresas contratadas é encaminhado para a Central de Tratamento de Resíduos Sólidos, localizada às margens de uma rodovia federal, a BR-040.

A construção desse equipamento público, as formas segundo as quais ele foi gerenciado desde sua implantação até hoje, sua relevância para a cidade e, principalmente, o conflito sócio-político-ambiental que resultou de sua localização é o objeto de análise dessa dissertação.

Esta trata de um conflito político eminentemente urbano e recente na história de Belo Horizonte.

As estatísticas mostram o aumento de conflitos nas cidades em virtude do uso que se faz do solo urbano, aí incluídos os conflitos relacionados à dificuldade de se conviver de forma tolerante e civilizada nas condições de contigüidade impostas pela vida na cidade grande. É

comum vermos noticiados na imprensa casos de brigas entre vizinhos por causa de cães, festas e música alta em horas impróprias, além de reclamações por causa de igrejas que têm por hábito fazer suas orações utilizando aparelhagem de som potente e incompatível com o tamanho do templo e da sua localização. Os conflitos ambientais ocorrem assim pelos mais variados motivos, dos mais simples aos mais complexos.

Interessa aqui destacar que, em qualquer cidade, sempre há regiões que se destacam por serem objeto da concentração de práticas ambientalmente agressivas ou de potencial poluidor, mesmo que as atividades nelas localizadas sejam autorizadas pelos órgãos responsáveis pela concessão de licenças e pela fiscalização das atividades. Algumas pesquisas identificam essas áreas como “paraísos de poluição” ou “zonas de sacrifício”⁴ porque são locais onde a regulação ambiental (ou falta dela) favorece interesses econômicos predatórios, próprios de empreendimentos poluidores. Essas “zonas de sacrifício” incluem áreas em que governos instalam equipamentos públicos como penitenciárias ou aterros sanitários, que, normalmente, mobilizam grande rejeição de comunidades próximas, geralmente formadas por populações pobres, que também são deslocadas para as periferias das cidades.

Naturalmente, a escolha de um local para se instalar um aterro sanitário leva em consideração diversos fatores, inclusive o preço da terra, a densidade demográfica do entorno, a regulamentação do uso do solo, suas características geológicas e, especialmente, o cálculo de probabilidade de conflitos com populações específicas. Note-se que nem sempre é possível prever os desdobramentos, ao longo do tempo, de uma decisão tomada num determinado momento. O caso do Aterro Sanitário de Belo Horizonte é ótimo exemplo para mostrar como a racionalidade de uma decisão, avaliada num momento determinado, mostra-se diminuída à medida que variáveis não previstas alteram as condições que justificaram a decisão inicial

⁴ As expressões foram utilizadas na elaboração do Mapa de Justiça Ambiental do Estado do Rio Janeiro, realizado pela FASE em conjunto com o IPPUR/UFRJ, 2003.

relativa à sua localização. Se o Plano Diretor de Limpeza Urbana do início dos anos 70 adotou uma solução municipal para a questão do lixo da cidade, hoje o enfoque metropolitano, além de seriamente considerado, parece ser a alternativa com maior capacidade de combinar exigências técnicas com minimização de conflitos com moradores de áreas vizinhas ao equipamento público.

A escolha do local onde está situado o Aterro Sanitário da cidade, os critérios adotados pela administração municipal para tal escolha e os fatores que influenciaram essa escolha serão detalhados no capítulo um. O processo histórico e os principais acontecimentos que colocaram o Aterro Sanitário da cidade como questão polêmica na cena política da capital serão também relatados nesse capítulo.

A institucionalização do conflito será objeto do capítulo dois, no qual serão identificados os atores políticos relevantes no debate e as resoluções dos problemas relativos ao Aterro, na forma política em que são configurados. Nesse capítulo serão destacados dois fatos que levaram tal conflito à esfera pública. O primeiro fato consiste na denúncia de um morador de bairro vizinho ao aterro encaminhada ao Ministério Público do Estado sobre o que o denunciante considerava ser a condição precária de operação do aterro. O denunciante associava o número de doenças respiratórias entre moradores dos bairros vizinhos ao aterro às condições de seu funcionamento. Para apurar tal denúncia, o promotor encarregado abriu um Inquérito Civil, que foi encerrado por meio de um Termo de Ajustamento de Conduta. (ver ANEXO A). Este foi o fato que catalizou a introdução do aterro sanitário da BR-040 na agenda política do município de Belo Horizonte e do Estado de Minas Gerais.

O segundo fato, também detalhado no capítulo dois, é o processo de obtenção da primeira Licença de Operação Corretiva do aterro, que data de setembro de 1997, envolvendo negociação entre o governo do Estado, através da Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM, o Conselho de Política Ambiental – COPAM e o governo do município de Belo Horizonte, através da SLU. (ANEXO B)

O capítulo três analisará os atores relevantes neste conflito a partir da identificação de suas estratégias políticas. Os procedimentos da Prefeitura de Belo Horizonte, através da SLU, do governo do Estado, através da FEAM, bem como as iniciativas do Ministério Público Estadual e dos moradores dos bairros adjacentes ao aterro serão objeto desse capítulo. Do ponto de vista teórico, o objetivo será responder a pergunta: como pessoas ou instituições interagem de modo a promover ao máximo a realização de seus objetivos? Neste capítulo, procurar-se-á verificar de que modo o foco do conflito vai sendo progressivamente configurado pelos atores políticos que se confrontam na esfera pública.

É possível pensar em vencedores ou perdedores na disputa pela manutenção de tal equipamento no local onde ele se encontra? O que o Aterro representa para a Prefeitura, mais especificamente para a SLU; o que ele representa para a população da cidade e para a população do entorno? A partir desta pergunta: o que o aterro representa? - procura-se identificar a posição e interesses dos atores envolvidos no conflito relativo à sua localização.

A análise feita revela que, para alguns, o aterro representa um equipamento público, ou um bem público, segundo a terminologia introduzida por Mancur Olson, (1999). Do ponto de vista sanitário e ambiental, é o local adequado para a destinação e tratamento correto dos resíduos gerados pela população da cidade. No imaginário da maioria dos belo-horizontinos,

o aterro representa o lugar que nunca se viu, não se sabe onde está localizado e, provavelmente, passará a vida toda sem sabê-lo. Para outros, o aterro é um “lixão”, representa não somente o local que oferece apenas riscos à sua saúde pela proximidade e é associado a maus odores, feiúra, sujeira e poluição.

Estas distintas representações, em que aparecem significados, alguns claros, outros difusos, confrontam-se com representações absolutamente negativas, associadas aos medos que inspira o lixo. A análise do caso do aterro sanitário de Belo Horizonte procurará mostrar como estas representações são enfrentadas por autoridades públicas, às quais cabe cuidar objetivamente da coleta e disposição do lixo urbano.

Vale considerar, como hipótese a ser explorada ao longo deste trabalho, que o conflito ambiental sobre a localização do aterro sanitário de Belo Horizonte pode ser configurado como um caso de ‘encontro’ entre a sociedade civil, estado e o governo local. Esses “encontros”, de acordo com Dagnino (2002), configuram-se como instâncias privilegiadas para atores que têm que lidar com assunto especializado, até então dominado e monopolizado por uma burocracia técnica que não se via obrigada a pensar nas repercussões sociais e políticas de sua atuação. O histórico do conflito indica que, aos poucos, tornou-se claro que, para moradores dos bairros adjacentes, o problema é a própria localização do aterro e não as condições legais e técnicas de seu funcionamento.

Importante ressaltar que o conflito referido à localização do aterro, em certos momentos, propiciou que grupos distintos e com interesses diferenciados dialogassem com o objetivo de tomar decisões que ou minimizassem os impactos ambientais ou eliminassem de vez o objeto em disputa.

Na conclusão da dissertação, pretende-se avaliar se o conflito em tela avançou no sentido de implementação de políticas públicas que geram o aperfeiçoamento de práticas governamentais. Houve ganhos para a sociedade no sentido de assegurar a conquista e a manutenção de ambiente saudável, enquanto direito coletivo? Dar tratamento democrático aos conflitos ambientais é um aprendizado para os governos e para a sociedade. Práticas democráticas devem ser fortalecidas e a participação da população atingida diretamente por um equipamento desse porte deve ser incentivada, como também deve ser incentivada a participação de todos os habitantes da cidade. A fiscalização e acompanhamento do funcionamento de um equipamento como esse é a garantia de que possa haver controle público para se assegurar o respeito às normas ambientais, que se tornam leis. Essa garantia não se limita apenas à obtenção de licenciamento ambiental, devendo referir-se a todos os aspectos da política ambiental que deve dirigir a ação dos governantes.

Para além de participação social, fiscalização e acompanhamento rotineiro, é preciso estabelecer políticas compensatórias que não apenas minimizem os impactos poluidores, mas que também não segreguem populações em “zonas de sacrifício” ou em “paraísos de poluição”. Esse é o desafio a ser enfrentado, que exige que governo e sociedade compartilhem efetivamente os valores próprios de sociedades preocupadas com a justiça e o equilíbrio social para as atuais e futuras gerações.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.